

Piotr Burczaniuk

System nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce – stan obecny na tle analizy prawno-porównawczej wybranych państw. Postulaty *de lege ferenda*

1. Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest analiza wybranych aspektów kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi, jakie są wykonywane zarówno przez organy trójpodziału władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), jak i w ramach działań prowadzonych przez instytucje autonomiczne, takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz społeczeństwo obywatelskie. Należy wskazać, że omawiane zagadnienie było i jest poruszane, na gruncie rozważań doktrynalnych, w bogatym dorobku naukowym¹. Autor ma na celu ujęcie przedmiotowego tematu z perspektywy aktualnego stanu prawnego, w tym *Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*², oraz jego uzupełnienie o analizę prawno-porównawczą modeli nadzoru i kontroli nad służbami, które występują w wybranych porządkach prawnych państw tożsamyh kulturowo. Autor pokusił się także o wyrowadzenie postulatów *de lege ferenda*.

Przechodząc do rozważań merytorycznych, za punkt wyjścia należy przyjąć analizę najważniejszych pojęć: kontrola, nadzór i służby specjalne.

W doktrynie prawniczej przez kontrolę rozumie się porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, wyznaczonym przez normy prawne, techniczne, ekonomiczne itd. Kontrola administracji polega więc na badaniu jej stanu organizacyjnego oraz zachowania (działania lub niedziałania) ze względu na określone kryteria. Przedmiotem kontroli może więc być zarówno struktura organizacyjna administracji, jak i jej działalność. Z kolei nadzór to stałe i bieżące kontrolowanie podległej lub podporządkowanej jednostki z równoczesnym wydawaniem stosownych decyzji, mających na celu usprawnienie i udoskonalenie działalności nadzorowanej jednostki. Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływu na organy czy instytucje nadzorowane³. Jak wskazuje Sławomir Zalewski,

(...) kontrola polityczna oznacza rozciągnięcie pełnej władzy nad instytucjami, które służą ochronie państwa, ochronie jego ważnych interesów oraz zapewnienia bezpieczeństwa jego obywateli. Jak ważna jest rola cywilnej kontroli, obrazuje obecność treści związanych

¹ Szeroko na ten temat pisali m.in. S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, wyd. 2, Warszawa 2005; M. Bożek, *Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad służbami specjalnymi i sposoby jego realizacji w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3; P. Pogonowski, *Nadzór nad służbami specjalnymi a bezpieczeństwo państwa na tle doświadczeń krajów demokratycznych*, w: *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat, wiedza, demarkacja*, K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), Warszawa 2013; T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 16, s. 190–214.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 904, ze zm.

³ M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2001.

z tym zagadnieniem w ustawach zasadniczych demokratycznych państw, aktach prawa powszechnie obowiązującego, dokumentach politycznych rządów oraz porozumieniach sojuszniczych. Cywilna kontrola nad wojskiem, policją i siłami bezpieczeństwa wyznacza standard demokracji. (...) O ile o kontroli służb specjalnych mówimy w sensie szerszym – obejmującym oddziaływanie polityczne i społeczne, o tyle nadzór nad służbami to instrument państwa demokratycznego, wynikający z ich podporządkowania organom władzy cywilnej. Celem nadzorca jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania służb w określonych warunkach politycznych i prawnych tak, aby zapewniały wsparcie polityki państwa⁴.

Zasady wyznaczania linii podziału instytucji sprawujących kontrolę i nadzór nad służbami specjalnymi w Polsce nie są w piśmiennictwie jednolite. Andrzej Żebrowski wyróżnia następujące rodzaje kontroli i nadzoru: polityczny (wykonywany przez parlament oraz podmioty wskazane w konstytucji), administracyjny (realizowany przez Radę Ministrów i podległe jej organy) oraz prawny (wykonywany przez konstytucyjne organy ochrony prawnej)⁵. Z kolei S. Zalewski przeprowadza linię podziału na podstawie monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, wydzielając kontrolę i nadzór sprawowane przez organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej, a także organy władzy sądowniczej⁶.

Według autora przyjętą przez S. Zalewskiego linię podziału należy uznać i zaakceptować. W celu pełnego wykazania organów sprawujących nadzór i kontrolę nad służbami specjalnymi należy wyszczególnić również organy ochrony i kontroli prawa⁷ jako odrębną kategorię podmiotów, na czele z Najwyższą Izbą Kontroli oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Uwagi wymagają również pozycja i znaczenie społeczeństwa obywatelskiego oraz funkcjonalnie z nim sprzężonych mediów.

Pomimo wskazanych powyżej różnic podziałowych, jednolite wydaje się być parterzenie na poszczególne, wymienione instytucje przez pryzmat roli, jaką odgrywają one w tym systemie. Rola władzy wykonawczej koncentruje się na efektywności – służba specjalna jako element egzekutywy sprzężony z nią m.in. administracyjno-prawnym stosunkiem zależności jest rozliczana przez pryzmat celów i zadań stawianych przed nią przez rząd (premiera). Rola władzy sądowniczej jest oparta na elemencie legalistycznym, nakierowanym na nadzór i kontrolę czynności, szczególnie operacyjno-rozpoznawczych, wykonywanych przez służby oraz wyciąganiu konsekwencji w przypadku ich nadużycia (identyfikacji bezprawności działania). Rola ustawodawcy wydaje się nakierowana na trzy elementy: pierwszy – legislacyjny, skoncentrowany na właściwym określeniu zadań i uprawnień służb z uwzględnieniem zasady proporcjonalności przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich; drugi – efektywności, nakierowany na realizację celów zidentyfikowanych w drodze demokracji pośredniej przez suwerena; trzeci – legalistyczny, związany z kontrolą przestrzegania obowiązującego prawa, głównie przez zagwarantowanie właściwych narzędzi kontrolnych opozycji parlamentarnej⁸.

⁴ A. Zalewski, *Służby specjalne w państwie...*, s. 105–106.

⁵ Zob. A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych. Wybrane obszary walki informacyjnej*, Kraków 2005, s. 196–221.

⁶ Zob. A. Zalewski, *Służby specjalne w państwie...*, s. 105.

⁷ Zgodnie z art. 175 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Wobec tak przyjętego przez ustawę zasadniczą podziału władzy sądowniczej, nie jest możliwe zaliczenie organów ochrony prawa do tej kategorii. Grupa tych podmiotów powinna stanowić odrębny filar wyszczególniony w ramach organów odpowiedzialnych za kontrolę i nadzór nad służbami specjalnymi.

⁸ Por. M. Caparini, *Controlling and overseeing intelligence services In democratic states*, w: *Democratic*

Trzecim najważniejszym dla powyższego zagadnienia pojęciem, jest pojęcie służby specjalne. Aktualne akty normatywne wprowadzają w tym zakresie definicję legalną tego pojęcia, ujętą od strony podmiotowej, przez wymienienie enumeratywne podmiotów zaliczanych do służb specjalnych. Zgodnie z art. 11 ustawy o ABW oraz AW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne są zwane – na potrzeby tej ustawy – służbami specjalnymi. Ustawa o SKW oraz SWW w art. 4 ust. 2 pkt 3 przyjmuje rozumienie tego pojęcia zgodne z ustawą o ABW oraz AW, natomiast w art. 1 ust. 1 ustawy o CBA wskazano, że tworzy się CBA jako służbę specjalną.

Analogiczną definicję wprowadza też art. 142 ust. 2 *Regulaminu Sejmu RP*, wskazując, że służbami specjalnymi w rozumieniu tego *Regulaminu* są: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne.

2. Kontrola i nadzór nad służbami specjalnymi sprawowane przez organy władzy ustawodawczej

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Podstawy prawnej uprawnień kontrolnych Sejmu RP wobec służb specjalnych należy poszukiwać w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z jej art. 95 ust. 1 władzę ustawodawczą w RP sprawują sejm i senat. W ten sposób oba te konstytucyjne organy władzy, jako elementy demokracji pośredniej, realizują wyrażone przez naród w akcie głosowania oczekiwania, w tym stawiane wobec służb specjalnych, zarówno w wymiarze ich zadań, jak i modelowania narzędzi oraz środków, które są im w drodze ustawy przyznawane. W tej jednej zasadzie ustrojowej są wyrażone więc dwa zadania stawiane przed tym organem władzy w odniesieniu do służb specjalnych, tj. rola legislacyjna (kreator zadań i narzędzi) oraz kontrola efektywności (rozliczanie z jakości wykonanych zadań). Jak wskazuje Tomasz Kuć

(...) rola władzy ustawodawczej w tworzeniu mechanizmów skutecznego nadzorowania tajnych służb i kontroli nad nimi zarysowuje się już na etapie procesu legislacji. Jest ona pochodną funkcji ustawodawczej parlamentu i chociaż nie można jej traktować jako kontroli sensu stricto, prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych ustanawiane przez Sejm RP określają jednocześnie ramy systemu nadzoru i kontroli nad nimi. Nie mogą one jednak być sprzeczne z ustawą zasadniczą lub odbiegać od międzynarodowych standardów w zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich⁹.

W tym zakresie ustawy kompetencyjne służb specjalnych podlegają, na zasadach ogólnych, badaniu konstytucyjności, prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny, który dokonuje ich oceny przede wszystkim z punktu widzenia ważenia zasad konstytucyjnych, zwłaszcza zasady bezpieczeństwa, z prawami i wolnościami osobistymi.

Zgodnie z ust. 2 art. 95 Konstytucji RP Sejm RP sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw.

Control of Intelligence Services, H. Born, M. Caparini (red.), London 2007.

⁹ T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli...*, s. 201.

Z treści art. 95 ust. 2 wynika, że Konstytucja RP ustaliła kontrolę reprezentacji Narodu nad działalnością Rady Ministrów. Podkreślić jednak należy, że w zakresie realizacji funkcji kontrolnej uczestniczy tylko Sejm RP, natomiast Senat RP w działaniach tego rodzaju nie bierze udziału, został z nich całkowicie wyłączony. Tezę powyższą uzasadnia fakt, że w ust. 2 wymieniony został tylko Sejm RP, czyli podmiotowy zakres treści ust. 1 i 2 różni się w sposób zasadniczy¹⁰.

Mowa tu oczywiście m.in. o elemencie legalistycznym kontroli. Jej zasady zostały sprecyzowane w trzech aktach ustawodawczych, tj. *Ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*¹¹, *Ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej*¹² oraz *Uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*¹³. Również analiza ustaw kompetencyjnych służb specjalnych determinuje ich podległość w zakresie kontroli Sejmowi RP (art. 3 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW; art. 5 ust. 2a ustawy o CBA i art. 3 ust. 3 ustawy o SKW oraz SWW).

Kontrola nad służbami specjalnymi sprawowana przez sejm i posłów na podstawie wskazanych aktów prawnych przybiera różne formy. Polega ona głównie na ocenie i prognozowaniu politycznym, prawnym, prakseologicznym i społecznym służb specjalnych. *Ocena ta jest wyrażeniem opinii, poglądów i sugestii o ich faktycznej działalności i obejmuje porównanie osiągniętych wyników z przyjętymi kierunkami działania, wykorzystywania budżetu i przestrzegania norm prawnych*¹⁴.

Posłowie w sprawach dotyczących służb specjalnych mogą kierować do Prezesa Rady Ministrów: interpelacje (za pośrednictwem Marszałka Sejmu), wnioski o przedstawienie informacji bieżących, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących. W tym zakresie posłowie mogą uzyskiwać od Prezesa Rady Ministrów oraz szefów poszczególnych służb informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich. Co więcej – klubowi poselskiemu oraz grupie co najmniej 15 posłów przysługuje prawo złożenia wniosku o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu RP przez członka Rady Ministrów informacji bieżącej. Rozpatrzenie informacji na posiedzeniu Sejmu RP obejmuje przedstawienie uzasadnienia wniosku przez posła wyznaczonego przez podmiot uprawniony do jego złożenia oraz udzielenie odpowiedzi przez przedstawiciela Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów oraz szef danej służby są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania.

Komisja do Spraw Służb Specjalnych

Najważniejszym sejmowym elementem nadzoru nad służbami specjalnymi jest funkcjonująca od 1995 r. Komisja do Spraw Służb Specjalnych. Zgodnie z art. 18 *Regulaminu Sejmu RP* jest ona jedną z 28 komisji stałych działających w Sejmie RP. Zasady i tryb jej pracy zostały określone w osobnym, 12 rozdziale działu II tego aktu prawnego, jej przedmiotowy zakres działania został zaś wyliczony w załączniku do *Regulaminu Sejmu RP*. Zgodnie z nim do zadań Komisji należy:

¹⁰ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 95 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX/el.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1510.

¹² Dz.U. z 2016 r. poz. 1024.

¹³ M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.

¹⁴ A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych...*, s. 199.

- a) w zakresie legislacji:
 - opiniowanie projektów ustaw, rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb,
 - opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych;
- b) w zakresie opiniodawczym:
 - opiniowanie kierunków działań szefów służb specjalnych,
 - opiniowanie wniosków w sprawie powołania i odwołania poszczególnych osób na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców;
- c) w zakresie kontrolnym:
 - rozpatrywanie corocznego sprawozdania z wykonania budżetu oraz innych informacji finansowych służb specjalnych,
 - rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych,
 - zapoznawanie się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w działalności służb specjalnych oraz podejrzeń naruszenia prawa przez te służby, przez dostęp i wgląd do informacji, dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych¹⁵ oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych (w tym zakresie należy pamiętać o ograniczeniach wynikających z art. 39 ustawy o ABW oraz AW oraz art. 43 ustawy o SKW oraz SWW dotyczących zakazów informacyjnych obejmujących określone w nich: osoby oraz formy i metody pracy operacyjnej tych służb),
 - ocena współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie podejmowanych przez nie działań dla ochrony bezpieczeństwa państwa,
 - ocena współdziałania służb specjalnych z siłami zbrojnymi, organami administracji rządowej, organami ścigania i innymi instytucjami państwowymi oraz organami jednostek samorządu terytorialnego, właściwymi organami i służbami specjalnymi innych państw,
 - ocena ochrony informacji niejawnych,
 - badanie skarg dotyczących działalności służb specjalnych.

Ocena służb specjalnych odbywa się w ramach powyższego katalogu na podstawie informacji i sprawozdania szefów służb specjalnych, a także innych uprawnionych osób – w tym m.in. prezesa NIK, rzecznika praw obywatelskich, prokuratora generalnego. W skład Komisji wchodzi nie więcej niż siedmiu posłów. Dostęp członków Komisji do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” określają przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych. Należy wskazać, że Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych to jedyna komisja sejmowa, w której przypadku regulaminowo posiedzenia odbywają się z wyłączeniem jawności, bez sporządzania biuletynu. Niepisaną zasadą jest również powierzenie naprzemiennie funkcji przewodniczącego Komisji przedstawicielom klubów opozycji parlamentarnej. Warto dodać, że zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o CBA jej szef przedstawia corocznie, do 31 marca, Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (oraz Prezesowi Rady Ministrów) sprawozdanie z działalności

¹⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1167, ze zm.).

CBA za poprzedni rok kalendarzowy. Takiego obowiązku sprawozdawczego nie ma żadna z pozostałych służb specjalnych. Ponadto, w odróżnieniu od ABW i AW oraz SKW i SWW szef CBA przedstawia corocznie, do 31 marca, Sejmowi RP oraz Senatowi RP informację o wynikach działalności CBA, z wyjątkiem informacji, do których stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

W odróżnieniu od uprawnień przysługujących Sejmowi RP, uprawnienia Senatu RP i senatorów w zakresie kontroli nad służbami specjalnymi są niewielkie i ograniczone. W sprawach dotyczących służb specjalnych senatorowie mogą bowiem używać od Prezesa Rady Ministrów oraz szefów poszczególnych służb informacje i wyjaśnienia w zakresie wynikającym z wykonywania obowiązków senatorskich. Prezes Rady Ministrów oraz szefowie służb są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji senackich, w sprawach będących przedmiotem zakresu ich działania.

3. Kontrola i nadzór nad służbami specjalnymi sprawowane przez organy kontroli państwowej i ochrony prawa

Najwyższa Izba Kontroli

Zgodnie z art. 203 ust. 1 Konstytucji RP Najwyższa Izba Kontroli nadzoruje działalność organów administracji rządowej, w tym szefów służb specjalnych, z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Należy zauważyć, że NIK jako naczelny organ kontroli państwowej (por. art. 202 ust. 1 Konstytucji RP) jest od strony podmiotowej nie tylko jednym z elementów kontroli sprawowanej przez Sejm RP nad działalnością Rady Ministrów (por. art. 95 ust. 2 Konstytucji RP), lecz także wykonuje kontrolę podmiotów sektora finansów publicznych oraz podmiotów korzystających z funduszy publicznych, które mają niewątpliwie stanowić materiał do prac legislacyjnych w zakresie zmiany obowiązującego prawodawstwa (por. art. 203 Konstytucji RP)¹⁶.

W pierwszej kolejności kontrola NIK jest kontrolą wykonania budżetu i w tym zakresie Izba sprawdza rocznie około 400 jednostek, w tym też służby specjalne. W pozostałym obszarze kontrole są uwzględnione w planie pracy Izby i są wynikiem własnych propozycji oraz sugestii przedstawianych przez organy Sejmu RP i Senatu RP, a także Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Tematyka kontroli na dany rok jest ustalana na podstawie priorytetowych kierunków kontroli uchwalanych przez Kolegium NIK, w których ramach są wyznaczane najważniejsze obszary funkcjonowania państwa, przewidziane do badań w danym roku¹⁷. Sama kontrola jest przeprowadzana w siedzibie kontrolowanego podmiotu oraz w miejscach wykonywania jego zadań i w godzinach jego pracy. Co istotne – kontroler NIK ma prawo do swobodnego poruszania się po sprawdzanym obiekcie, bez konieczności posiadania przepustki oraz bez rewizji oso-

¹⁶ J. Kulicki, *Kontrola skarbowa w systemie kontroli państwowej*, LEX/el.

¹⁷ *Kontrole NIK*, www.nik.gov.pl/kontrole/informacje-podstawowe-kontrole/ [dostęp: 25 IX 2017].

bistej. Kierownik kontrolowanej jednostki ma obowiązek udostępnić kontrolerowi NIK wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli, oczywiście z zachowaniem właściwych przepisów o tajemnicach prawnie chronionych, na czele z przepisami dotyczącymi ochrony informacji niejawnych.

Wyniki przeprowadzonej kontroli kontroler przedstawia w wystąpieniu pokontrolnym, zawierającym opis stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone nieprawidłowości, ich przyczyny, zakres, skutki, ze wskazaniem osób za nie odpowiedzialnych, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wystąpienie pokontrolne i zgromadzone materiały dowodowe są podstawą do sporządzenia dokumentu końcowego, tj. informacji o wynikach kontroli, która jest przedkładana m.in. Sejmowi RP, Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów¹⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich

Drugim z wymienionych przez Konstytucję RP organów kontroli państwowej i ochrony prawa jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Do jego zadań należy stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

Obserwując praktykę działania Rzecznika Praw Obywatelskich, można stwierdzić, że nie da się go umieścić w tradycyjnej klasyfikacji trójpodziału władz. Powinien on być raczej rozpatrywany jako podmiot funkcjonujący na linii władza wykonawcza – władza ustawodawcza. Nietrudno bowiem zauważyć, że przedmiotem jego zainteresowań jest obszar działania władzy wykonawczej, a z drugiej strony pozostaje w znacznym powiązaniu z władzą ustawodawczą. Przy omawianiu powyższego zagadnienia nie można oczywiście nie wspomnieć o stosunku urzędu Rzecznika do władzy sądowniczej. Jest to o tyle znaczące, że formy działania Rzecznika Praw Obywatelskich nasuwają pewne analogie z działalnością organów wymiaru sprawiedliwości, a jego kompetencje orientowane są w dużej mierze na ochronę obywatela, co zbliża je do zadań władzy sądowniczej. Stwierdzić jednak trzeba, że zdecydowanie więcej jest różnic niż podobieństw między RPO a sądami¹⁹.

Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje na wniosek obywateli lub ich organizacji, na wniosek organów samorządów, Rzecznika Praw Dziecka lub z własnej inicjatywy. Na podstawie skierowanego wniosku Rzecznik może podjąć sprawę i samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające lub zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, szczególnie organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej, a także do Sejmu RP o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli w celu zbadania określonej sprawy lub jej części. W ramach tak prowadzonego postępowania RPO może zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu oraz żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej m.in. przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, a więc też przez służby specjalne. Może także żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, prokuraturę oraz inne organy ścigania i żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

¹⁸ *Poradnik kontrolowanego*, www.nik.gov.pl/kontrolle/poradnik-kontrolowanego/ [dostęp: 25 IX 2017].

¹⁹ Por. A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, LEX/el.

akt sądowych i prokuratorskich, a także akt innych organów ścigania – po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia. Po zbadaniu sprawy Rzecznikowi przysługuje m.in. prawo do skierowania wystąpienia do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka oraz obywatela, lub zwrócenie się do organu nadrzędnego nad tą jednostką z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego mu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które znajduje się w Warszawie. Zadania i organizację Biura określa statut Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

4. Kontrola i nadzór nad służbami specjalnymi sprawowane przez organy władzy wykonawczej

Prezes Rady Ministrów

Rola władzy wykonawczej w zakresie nadzoru nad służbami specjalnymi koncentruje się na elemencie efektywności – służba specjalna jako część egzekutywy opartej na administracyjnym sprzężeniu jest rozliczana przez pryzmat celów i zadań stawianych przed nią m.in. przez rząd (premiera). Zgodnie z art. 146 ustawy zasadniczej Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej oraz kieruje administracją rządową. Do konstytucyjnych zadań Rady Ministrów należy m.in. zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. W tym zakresie część z tych zadań Rada Ministrów realizuje za pośrednictwem wyspecjalizowanych służb, na czele ze służbami specjalnymi, które są zależne administracyjnie od Rady Ministrów. Szef każdej ze służb specjalnych w Polsce odgrywa rolę centralnego organu administracji rządowej (art. 3 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW; art. 3 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW; art. 5 ust. 2 ustawy o CBA), sama zaś służba jest urzędem obsługującym ten organ. W ten sposób służba specjalna jest elementem administracji publicznej, wobec której zastosowanie znajdują przepisy prawa administracyjnego, na czele z *Ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*²⁰. Przekłada się to na sposób działania służby. Jej szef realizuje zadania przez akty prawne o charakterze wewnętrznym, decyzje i zarządzenia, będąc podporządkowanym naczelnemu organowi administracji rządowej. Zgodnie z art. 18 kpa organem naczelnym w stosunku do organów administracji rządowej są: Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie. Zasady tego podporządkowania precyzuje art. 33a *Ustawy z dnia 4 września 1999 r. o działach administracji rządowej*²¹, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów tej administracji, wykonywaną m.in. przez: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Zakres nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów określają ustawy; w tym wypadku są to ustawy kompetencyjne służb specjalnych – w art. 5 ust. 2 ustawy o CBA jest mowa wprost o nadzorze Prezesa Rady Ministrów nad szefem CBA, z kolei w art. 3 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW jest mowa o podległości szefów ABW i AW Prezesowi Rady Ministrów²².

²⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.

²² W podległości wyraża się nie tylko nadzór, lecz przede wszystkim stosunek podporządkowania szefa ABW i AW Prezesowi Rady Ministrów (hierarchicznej podległości). W przypadku szefa CBA mowa jest wyłącznie o nadzorze, jednak z uwagi na przysługujące Prezesowi Rady Ministrów uprawnienia w zakresie

Nieco inaczej ta podległość wygląda w sytuacji szefów Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*²³ podlegają oni ministrowi obrony narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień Prezesa Rady Ministrów lub ministra koordynatora służb specjalnych, w przypadku jego powołania. Co więcej – art. 5 ust. 1 ustawy o CBA wskazuje, że Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego członek Rady Ministrów koordynuje działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego.

Na płaszczyźnie administracyjnej kontrola cywilnych i wojskowych służb specjalnych, realizowana jest przede wszystkim przez Radę Ministrów i jej uprawnione organy. (...) Kompetencje kontrolne Rady Ministrów podejmowane wobec służb specjalnych mają charakter ogólny i odnoszą się do całego rządu. Szczególne kompetencje w zakresie kierowania, koordynowania i kontrolowania służb specjalnych ustawodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów²⁴.

Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów są elementem jego konstytucyjnych prerogatyw, do których, zgodnie z art. 148, należą m.in.: zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania, a także koordynacja i kontrola pracy członków Rady Ministrów. Zgodnie z art. 13 ustawy o ABW oraz AW Prezes Rady Ministrów, w celu koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa, wydaje wiążące wytyczne oraz żąda informacji i opinii m.in. od szefów ABW, AW i CBA – w odniesieniu do ich działalności, oraz od ministra obrony narodowej – w odniesieniu do działalności Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Co więcej – Prezes Rady Ministrów w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb specjalnych może żądać od szefów tych służb informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań (art. 13 ust. 6 ustawy o ABW oraz AW). Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w odniesieniu do poszczególnych służb specjalnych są sprawowane w następujący sposób:

- 1) wobec Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu:
 - określa kierunki działania Agencji w drodze wytycznych (art. 7 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW),
 - wyraża zgodę na podjęcie współdziałania z właściwymi organami i służbami innych państw (art. 8 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW),
 - powołuje i odwołuje szefów ABW i AW oraz powierza obowiązki szefów, a także jest właściwy w sprawach wynikających z ich stosunku służbowego (art. 14 ust. 1 i 17 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW),
 - nadaje ABW i AW statut, który określa ich organizację wewnętrzną (art. 20 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW),
 - wyraża zgodę na kontynuowanie sprawy niepozostającej w kompetencji ABW albo AW (art. 22a ust. 6 ustawy o ABW oraz AW),

wydawania wiążących wytycznych i poleceń nie ma wątpliwości, że również w tym wypadku mamy do czynienia z podporządkowaniem.

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1318, ze zm.

²⁴ Por. A. Żebrowski, *Ewolucja polskich służb specjalnych...*, s. 210.

- wyraża zgodę na korzystanie przez ABW lub AW z tajnej współpracy z nadawcami lub redaktorami naczelnymi, dziennikarzami lub osobami prowadzącymi działalność wydawniczą (art. 37 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW),
 - bierze udział w procedurach dotyczących stopni oficerskich: składa wnioski o mianowanie na pierwszy stopień w korpusie oficerskim i na stopień generała brygady oraz mianuje na pozostałe stopnie w korpusie oficerskim, a także decyduje o ich pozbawieniu i przywróceniu (art. 67 ust. 4, art. 75 i art. 76 ustawy o ABW oraz AW),
 - wyraża zgodę na sprawowanie przez funkcjonariuszy ABW lub AW funkcji związanych z byciem członkami zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek prawa handlowego, spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowej, fundacji prowadzących działalność gospodarczą oraz posiadanie w spółkach prawa handlowego więcej niż 10 proc. akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10 proc. kapitału zakładowego, w każdej z tych spółek, a także prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 79a ust. 2 ustawy o ABW oraz AW);
- 2) wobec Centralnego Biura Antykorupcyjnego:
- wyraża zgodę na podjęcie przez CBA współpracy z właściwymi organami i służbami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi (art. 2 ust. 2a ustawy o CBA),
 - powołuje na czteroletnią kadencję i odwołuje szefa CBA oraz powierza obowiązki szefowi, a także jest właściwy w sprawach wynikających z ich stosunku służbowego (art. 6 ust. 1, art. 9, art. 54a ustawy o CBA),
 - powołuje i odwołuje zastępców szefa CBA (art. 6 ust. 4 ustawy o CBA),
 - nadaje CBA statut, w którym określa jego organizację wewnętrzną (art. 11 ust. 1 ustawy o CBA),
 - określa kierunki działania CBA w drodze wytycznych (art. 12 ust. 1 ustawy o CBA),
 - wyraża zgodę na zwolnienie ze służby lub odwołanie pełnomocnika do spraw kontroli przetwarzania przez CBA danych osobowych (art. 22b ust. 1 ustawy o CBA),
 - wyraża zgodę na korzystanie przez CBA z tajnej współpracy z nadawcami oraz redaktorami naczelnymi, dziennikarzami lub osobami prowadzącymi działalność wydawniczą (art. 26 ust. 2 ustawy o CBA),
 - dokonuje uzgodnień odpowiednio z Marszałkiem Sejmu RP lub Marszałkiem Senatu RP dotyczących kontroli lub poszczególnych jej czynności przeprowadzanych w obiektach pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu RP i Kancelarii Senatu RP (art. 36 ust. 3 ustawy o CBA),
 - przyjmuje oświadczenia majątkowe szefa CBA i zastępców szefa CBA oraz dokonuje analizy danych w nich zawartych (art. 72 ust. 3 ustawy o CBA);
- 3) wobec Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego:
- zatwierdza wytyczne określające kierunki działania SKW oraz SWW określone przez ministra obrony narodowej, w uzgodnieniu z ministrem koordynatorem służb specjalnych (art. 7 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW),
 - wyraża zgodę (po zasięgnięciu opinii ministra obrony narodowej) na podjęcie współdziałania z właściwymi organami i służbami innych państw (art. 9 ust. 2 ustawy o SKW oraz SWW),

- powołuje i odwołuje szefów SKW oraz SWW na wniosek ministra obrony narodowej oraz powierza obowiązki szefa, a także jest właściwy w sprawach wynikających z ich stosunku służbowego (art. 13 ust. 1, art. 18 ustawy o SKW oraz SWW),
- wyraża zgodę na nadanie przez ministra obrony narodowej statutu SKW oraz SWW (art. 21 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW),
- wyraża zgodę na kontynuowanie sprawy niepozostającej w kompetencji SKW lub SWW (art. 27 ust. 6 ustawy o SKW oraz SWW),
- wyraża zgodę na sprawowanie przez funkcjonariuszy SKW lub SWW funkcji związanych z byciem członkami zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek prawa handlowego, spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowej, fundacji prowadzących działalność gospodarczą oraz posiadanie w spółkach prawa handlowego więcej niż 10 proc. akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10 proc. kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek, a także prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami oraz zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 41 ust. 3 ustawy o SKW oraz SWW).

Zgodnie z ustawami kompetencyjnymi służb specjalnych na ich szefach ciężą określone obowiązki planistyczne oraz sprawozdawcze. I tak – zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW szefowie tych służb najpóźniej na trzy miesiące przed końcem roku kalendarzowego przedstawiają Prezesowi Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, roczne plany działania na rok następny, a także przedstawiają mu corocznie do 31 stycznia sprawozdania z działalności obydwu Agencji za poprzedni rok kalendarzowy. Analogicznie, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o CBA, jej szef, najpóźniej na dwa miesiące przed końcem roku kalendarzowego przedstawia Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia roczny plan działania CBA na rok następny, a także przedstawia corocznie do 31 marca Prezesowi Rady Ministrów oraz – w odróżnieniu od ABW i AW – Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych sprawozdanie z działalności CBA za poprzedni rok kalendarzowy. Pełnomocnik do spraw kontroli przetwarzania danych osobowych przez CBA, działający wyłącznie w tej strukturze (w innych służbach specjalnych tego typu pełnomocnik nie działa), przedstawia corocznie do 31 marca Prezesowi Rady Ministrów, Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych – za pośrednictwem szefa CBA – sprawozdanie za poprzedni rok kalendarzowy, w którym omawia stan ochrony danych osobowych w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym oraz wszystkie przypadki naruszenia przepisów w tym zakresie.

W przypadku wojskowych służb specjalnych obowiązki planistyczne szefów SKW oraz SWW są nakierowane na ministra obrony narodowej. Corocznie sprawozdania z działalności i wykonania budżetu SKW oraz SWW za poprzedni rok kalendarzowy szefowie tych służb przedstawiają do 31 marca Prezesowi Rady Ministrów i ministrowi obrony narodowej. Te plany i sprawozdania oraz wspomniane wytyczne zatwierdza minister obrony narodowej i przekazuje je niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów w sposób istotny kształtują funkcjonowanie służb specjalnych przez tworzenie na poziomie aktów wykonawczych podstaw prawnych ich działania. Wobec Prezesa Rady Ministrów jest skierowanych 46 delegacji

ustawowych zawartych w ustawie o ABW oraz AW, 24 delegacje są zawarte w ustawie o CBA oraz 3 delegacje są zawarte w ustawie o SKW oraz SWW. Rada Ministrów ma upoważnienie do stanowienia prawa w ramach: czterech delegacji ustawowych zawartych w ustawie o ABW oraz AW i czterech zawartych w ustawie o CBA. Brakuje natomiast podstaw do takiego działania określonych w ustawie o SKW oraz SWW. Z kolei w zakresie dotyczącym aktów prawnych o charakterze wewnętrznym Prezesowi Rady Ministrów powierzono wydanie zarządzeń wobec ABW oraz AW w pięciu zakresach spraw, w przypadku CBA zaś – w trzech zakresach spraw. Do kompetencji Prezesa RM należy określenie:

- 1) statutu (ABW, AW, CBA),
- 2) sposobu i trybu realizacji przez szefów służb obowiązków związanych z przekazywaniem spraw zgodnie z właściwością (ABW, AW, CBA),
- 3) sposobu współdziałania właściwych organów, służb i instytucji państwowych z szefem ABW – przy prowadzeniu rejestru sporządzonych i wydanych dokumentów uniemożliwiających ustalenie danych identyfikujących funkcjonariuszy i pracowników tych organów, służb lub instytucji oraz osób udzielających im pomocy przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- 4) sposobu współdziałania służb specjalnych z szefem ABW w zakresie prowadzenia ewidencji zainteresowań operacyjnych służb specjalnych,
- 5) zakresu i trybu współdziałania oraz szczegółowego rozdziału kompetencji między ABW, AW, SKW, SWW i CBA,
- 6) warunków, zakresu i trybu współdziałania szefów: CBA, ABW, SKW oraz komendanta głównego Policji, komendanta głównego Straży Granicznej, komendanta głównego Żandarmerii Wojskowej i szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz w życiu publicznym i gospodarczym, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa oraz koordynacji dokonywanej przez szefa CBA w zakresie działań o charakterze operacyjno-rozpoznawczym i informacyjno-analitycznym, podejmowanych przez te organy, które mogą mieć wpływ na realizację zadań CBA.

Z kolei w odniesieniu do służb wojskowych stanowienie aktów o charakterze wewnętrznym zostało powierzone ministrowi obrony narodowej, który posiada w tym zakresie kompetencję w pięciu kategoriach spraw. Szczegółowy zakres delegacji ustawowych zawartych w ustawach kompetencyjnych służb specjalnych obrazuje tabela.

Tabela. Liczba upoważnień ustawowych zawartych w ustawach kompetencyjnych służb specjalnych.

Rodzaj aktu prawnego i organ uprawniony do stanowienia	Ustawa o ABW oraz AW	Ustawa o SKW oraz SWW	Ustawia o CBA
Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów	<p style="text-align: center;">46</p> tj. art. 23 ust. 9, art. 27 ust. 18, art. 29 ust. 5, art. 30 ust. 5, art. 32a ust. 13, art. 32c ust. 14, art. 34 ust. 3, art. 34 ust. 4, art. 34a ust. 15, art. 36 ust. 5, art. 45 ust. 2, art. 46 ust. 3, art. 48 ust. 5, art. 51 ust. 2, art. 53 ust. 3, art. 54 ust. 4, art. 56 ust. 3, art. 59a ust. 12, art. 65 ust. 3, art. 71 ust. 1, art. 78, art. 86 ust. 2, art. 87 ust. 1, art. 88 ust. 2, art. 89 ust. 2, art. 90 ust. 4, art. 90 ust. 6, art. 92a ust. 9, art. 94, art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 4, art. 100, art. 106 ust. 2, art. 107 ust. 3, art. 108 ust. 5, art. 111, art. 116 ust. 1, art. 116 ust. 2, art. 119 ust. 3, art. 125 ust. 2, art. 126 ust. 2, art. 127, art. 134a ust. 3, art. 137, art. 142 ust. 3, art. 152 ust. 1	<p style="text-align: center;">3</p> tj. art. 10 ust. 4, art. 31 ust. 16, art. 38 ust. 4	<p style="text-align: center;">24</p> tj. art. 14 ust. 9, art. 17 ust. 18, art. 19 ust. 6, art. 23 ust. 15, art. 25 ust. 5, art. 33 ust. 8, art. 50 ust. 4, art. 52 ust. 3, art. 54 ust. 5, art. 55 ust. 2, art. 57 ust. 4, art. 58 ust. 4, art. 60 ust. 3, art. 69 ust. 3, art. 72 ust. 6, art. 80 ust. 9, art. 83, art. 85 ust. 5, art. 87 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 90 ust. 3, art. 94 ust. 2, art. 95 ust. 2, art. 140

Źródło: Opracowanie własne.

Rozporządzenia Rady Ministrów	4 tj. art. 12 ust. 9, art. 24 ust. 2, art. 32a ust. 14, art. 114 ust. 4	–	4 tj. art. 14 ust. 10, art. 14 ust. 11, art. 47, art. 89 ust. 6
Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów	5 tj. art. 20 ust. 1; art. 22a ust. 9 – nie podlega ogłoszeniu, art. 35 ust. 7, art. 40 ust. 3, art. 42 ust. 2	–	3 tj. art. 11 ust. 1, art. 24 ust. 5, art. 29 ust. 3
Zarządzenia Rady Ministrów	1 tj. art. 23 ust. 10	–	–
Zarządzenia ministra obrony narodowej po uzyskaniu zgody PRM	–	3 art. 21 ust. 1, art. 27 ust. 9	–
Zarządzenia ministra obrony narodowej	–	5 art. 8 – nie podlega ogłoszeniu, art. 10 ust. 2 – nie podlega ogłoszeniu, art. 10 ust. 2a – nie podlega ogłoszeniu, art. 10 ust. 3 (z MSZ) – nie podlega ogłoszeniu, art. 22 ust. 4	–
Rozporządzenia ministra obrony narodowej	–	8 art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 4, art. 33 ust. 5, art. 34 ust. 5, art. 38 ust. 3, art. 47 ust. 2, art. 48 ust. 2, art. 50 ust. 3	–

Minister koordynator służb specjalnych

Jednym z najistotniejszych elementów związanych z nadzorem i kontrolą nad służbami specjalnymi w Polsce, umiejscowionym w ramach egzekutywy, jest stanowisko ministra koordynatora służb specjalnych. W przypadku tego podmiotu mamy do czynienia z wysokim poziomem skomplikowania jego pozycji prawno-ustrojowej, zarówno w odniesieniu do podległych mu służb, jak i związanych z jego pozycją w ramach struktury Rady Ministrów. Wskazać bowiem należy, że jest to stanowisko niestałe, w pełni uzależnione od woli Prezesa Rady Ministrów, który na podstawie art. 148 Konstytucji RP powierza mu wykonywanie zadań delegowanych z pierwotnych uprawnień samego szefa rządu, w sposób określony w art. 33 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*²⁵, tj. przez wydanie rozporządzenia określającego zakres jego działania, co czyni go tzw. ministrem bez teki. Tę sytuację komplikuje ponadto jego pozycjonowanie ustrojowe w odniesieniu do wojskowych służb specjalnych, w których te uprawnienia są rozdzielane w specyficzny sposób pomiędzy ministra koordynatora a ministra obrony narodowej.

Obsługę ministra ma zapewniać wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów ministerstwo bądź inny urząd centralny – w dotychczasowej praktyce zawsze była to Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Pomimo że zadania realizowane przez ministra koordynatora są uzależnione od zakresu upoważnienia udzielonego mu przez Prezesa Rady Ministrów we wskazanym powyżej rozporządzeniu, ustawy kompetencyjne służb specjalnych jednocześnie wiążą z jego powołaniem określone prerogatywy, automatycznie przechodzące spod Prezesa Rady Ministrów na jego osobę bądź włączają go wraz z powołaniem w istniejące procedury nadzorcze. W tym zakresie minister koordynator ma następujące uprawnienia:

- 1) wynikające z ustawy o ABW oraz AW:
 - wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o wydanie wiążących wytycznych w celu koordynowania działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa – jednak wyłącznie w zakresie dotyczącym działalności ABW, AW, SKW oraz SWW (art. 13 ust. 2),
 - w razie konieczności współpracy służb specjalnych w celu realizacji ustawowych zadań Prezes Rady Ministrów powierza obowiązek koordynacji działań w tym zakresie ministrowi powołanemu w celu koordynowania działalności tych służb albo szefowi jednej ze służb (art. 13 ust. 8),
 - wyraża zgodę na kontynuowanie sprawy niepozostającej w kompetencji ABW albo AW (art. 22a ust. 6),
 - wyraża opinię w sprawie decyzji szefa ABW dotyczącej odstąpienia od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa szpiegostwa albo uprawdopodobnienia działalności zmierzającej do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz osobie, która według uzyskanych przez ABW informacji lub materiałów może być jego sprawcą – gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa (art. 22b ust. 3),
 - wyraża zgodę na korzystanie przez ABW lub AW z tajnej współpracy z nadawcami lub redaktorami naczelnymi, dziennikarzami lub osobami prowadzącymi działalność wydawniczą (art. 37 ust. 3),

²⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

- jest właściwy w sprawach wynikających ze stosunku służbowego szefa ABW oraz szefa AW (art. 50a),
 - wyraża zgodę na sprawowanie przez funkcjonariuszy ABW lub AW funkcji związanych z byciem członkami zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek prawa handlowego, spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowej, fundacji prowadzących działalność gospodarczą oraz posiadanie w spółkach prawa handlowego więcej niż 10 proc. akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10 proc. kapitału zakładowego, w każdej z tych spółek, a także prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami oraz zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 79a ust. 3);
- 2) wynikające z ustawy o CBA:
- koordynuje działalność CBA, ABW, AW, SKW oraz SWW (art. 5 ust. 3),
 - wyraża zgodę na korzystanie przez CBA z tajnej współpracy z nadawcami oraz redaktorami naczelnymi, dziennikarzami lub osobami prowadzącymi działalność wydawniczą (art. 26 ust. 3),
 - jest właściwy w sprawach wynikających ze stosunku służbowego szefa CBA (art. 54a);
- 3) wynikające z ustawy o SKW oraz SWW:
- uzgadnia wytyczne określające kierunki działania SKW oraz SWW określone przez ministra obrony narodowej (art. 7 ust. 1),
 - wyraża zgodę na kontynuowanie sprawy niepozostającej w kompetencji SKW lub SWW (art. 27 ust. 7),
 - wyraża opinię w sprawie decyzji szefa SKW dotyczącej odstąpienia od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa szpiegostwa albo uprawdopodobnienia działalności zmierzającej do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz osobie, która według uzyskanych przez SKW informacji lub materiałów może być jego sprawcą, gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa (art. 27a ust. 3),
 - wyraża zgodę na sprawowanie przez funkcjonariuszy SKW lub SWW funkcji związanych z byciem członkami zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółek prawa handlowego, spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowej, fundacji prowadzących działalność gospodarczą oraz posiadanie w spółkach prawa handlowego więcej niż 10 proc. akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10 proc. kapitału zakładowego, w każdej z tych spółek, a także prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, jak również zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (art. 41 ust. 4).

Należy zwrócić uwagę także na odmienną siatkę terminologiczną określającą osobę ministra koordynatora. Ustawa o ABW oraz AW posługuje się zwrotem „minister – członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych”, z kolei ustawa o CBA stanowi o „powoływanym ministrze w celu koordynowania działalności służb specjalnych”, ustawa o SKW oraz SWW w art. 4 ust. 2 pkt 3 wprowadza zaś definicję legalną tego pojęcia, określając, że gdy mowa jest o *Ministrze*

Koordynatorze Służb Specjalnych – należy przez to rozumieć *Ministra – członka Rady Ministrów*, którego zakres działania jest wyznaczony na podstawie art. 33 ust. 1 *Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*²⁶ i obejmuje zadania związane z działalnością służb specjalnych w rozumieniu ustawy o ABW oraz AW, w tym koordynację działalności tych służb.

Po raz pierwszy koordynator służb specjalnych został powołany na mocy *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego*²⁷ w celu wykonywania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów związanych zwłaszcza z inicjowaniem, programowaniem i koordynowaniem działań Urzędu Ochrony Państwa i Wojskowych Służb Informacyjnych oraz podejmowanych w celu ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i innych jednostek. Te jego uprawnienia były skoncentrowane na czterech wyodrębnionych tematycznie zagadnieniach:

- 1) projektowych – w zakresie polityki bezpieczeństwa państwa realizowanych przez UOP i WSI, w zakresie planów i kierunków ich działania oraz rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie, a także dokonywaniu ocen stanu bezpieczeństwa państwa i wykonywanych przez te służby zadań,
- 2) realizacji części zadań nadzorczych Prezesa Rady Ministrów nad UOP oraz związanych z odpowiedzialnością za działalność obu służb specjalnych,
- 3) wykonywaniu oraz nadzorowaniu zadań i misji specjalnych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów,
- 4) reprezentowaniu Prezesa Rady Ministrów w kontaktach międzynarodowych związanych z działalnością służb specjalnych.

Tożsame uprawnienia koordynacyjne miał kolejny koordynator służb specjalnych, Janusz Pałubicki, powołany *Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego*²⁸. Istotna zmiana w zakresie zadań i uprawnień, w które został wyposażony koordynator, nastąpiła wraz z powołaniem na to stanowisko Zbigniewa Wassermanna *Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermanna*²⁹. Powierzono mu wykonywanie wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów zadań, w tym: realizację czynności wynikających z bezpośredniej podległości szefów ABW oraz AW, wykonywanie czynności wynikających ze sprawowanej przez Prezesa Rady Ministrów funkcji nadzoru nad działalnością ABW, AW oraz CBA, z wyłączeniem nadzoru procesowego, koordynowanie i kontrolowanie działalności służb specjalnych oraz ich współdziałania z innymi służbami i organami ochrony prawa, koordynowanie współdziałania służb specjalnych z właściwymi organami i służbami innych państw oraz wykonywanie i nadzorowanie innych wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, w tym misji specjalnych. Koordynator został wyposażony w wiele uprawnień, w tym tożsamych z poprzednikami, ale uzyskał również prawo żądania informacji i opinii w odniesieniu do działalności ABW, AW i CBA oraz żądania od szefów ABW,

²⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 392 oraz z 2015 r. poz. 1064.

²⁷ Dz.U. z 1997 r. poz. 27.

²⁸ Dz.U. z 1997 r. poz. 924, ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2006 r. poz. 998.

AW, CBA oraz SKW oraz SWW (po zawiadomieniu ministra obrony narodowej) informacji, dokumentów i sprawozdań dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw. Minister miał także uprawnienie do wnioskowania do Prezesa Rady Ministrów o zastosowanie środków nadzoru, określonych w ustawach, wynikających z odpowiedzialności za działania służb specjalnych i organów oraz do prowadzenia postępowań kontrolnych realizacji zadań służb specjalnych, a także ich współdziałania z organami w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa. W latach 2007–2008 zadania związane z koordynacją realizował Paweł Graś w ramach stanowiska pełnomocnika rządu ds. bezpieczeństwa i koordynowania służb specjalnych. *Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Jacka Cichockiego-Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych*³⁰, na stanowisko to został powołany Jacek Cichocki, a na mocy *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Bartłomieja Sienkiewicza-Ministra Spraw Wewnętrznych – w zakresie koordynacji służb specjalnych*³¹ realizację tych zadań przejął Bartłomiej Sienkiewicz. Po analizie obu rozporządzeń można wywnioskować, że realizowane przez obu koordynatorów zadania były tożsame i oscyływały wokół zagadnień legislacyjnych związanych z prowadzeniem procesu legislacyjnego projektów aktów prawnych dotyczących służb specjalnych, prawem żądania od szefów służb specjalnych informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych im zadań, a także zapewnianiem współdziałania służb specjalnych w celu realizacji ich ustawowych zadań oraz prawem zapoznawania się z informacjami przedstawianymi przez służby specjalne.

Zmiana rządu spowodowana werdyktem wyborczym z jesieni 2016 r. stała się przyczynkiem do kolejnej zmiany koncepcji prowadzenia nadzoru nad służbami specjalnymi przez egzekutywę. Sprowadza się ona do scedowania zasadniczej części prerogatyw i obowiązków szefa rządu na członka Rady Ministrów zajmującego się jedynie kontrolą i nadzorem nad służbami³².

*Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra-Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych*³³ w sposób wyraźny wyróżniło i wydzieliło jego zadania w zakresie nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi oraz koordynowania tych zadań. W ramach zadań nadzorczych Prezes Rady Ministrów powierzył mu:

- 1) wyznaczanie strategicznych kierunków rozwoju i funkcjonowania służb specjalnych,
- 2) badanie, ocenianie i monitorowanie poprawności realizacji przez służby specjalne zadań określonych w przepisach prawa, wytycznych, planach i programach,
- 3) opracowywanie programów działalności służb specjalnych w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa, stanowiących podstawę wydawania wytycznych dla tych służb,
- 4) zatwierdzanie rocznych planów i sprawozdań przygotowywanych przez szefów służb specjalnych,

³⁰ Dz.U. z 2011 r. poz. 1524.

³¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 272.

³² Por. T. Kuć, *Analiza funkcjonalności systemu kontroli...*, s. 198.

³³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1921.

- 5) dokonywanie oceny stopnia realizacji rocznych planów działalności służb specjalnych oraz formułowanie wniosków i rekomendacji wynikających z tej oceny,
- 6) wyznaczanie celów i kierunków rozwoju współpracy międzynarodowej służb specjalnych oraz dokonywanie oceny efektów tej współpracy,
- 7) wyznaczanie standardów i minimalnych wymagań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i mieniem w służbach specjalnych,
- 8) analizowanie i dokonywanie oceny działań związanych z realizowanymi przez ABW i SKW zadaniami z obszaru ochrony informacji niejawnych, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych,
- 9) rozpatrywanie skarg na działalność służb specjalnych.

Z kolei w ramach działań kontrolnych zadaniem koordynatora pozostaje:

- 1) przeprowadzanie kontroli w służbach specjalnych na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej,
- 2) przeprowadzanie kontroli prawidłowości realizacji postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego na zasadach i w trybie określonym w przepisach o ochronie informacji niejawnych,
- 3) analizowanie i dokonywanie oceny stosowania przez służby specjalne uprawnień umożliwiających ingerencję w prawa i wolności człowieka i obywatela.

W ramach uprawnień koordynacyjnych minister koordynator m.in. podejmuje działania służące zapewnieniu współdziałania służb specjalnych w ramach przyznanych im kompetencji i postawionych przed nimi zadań, organizuje współpracę służb specjalnych z innymi służbami i instytucjami realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa państwa oraz zapewnia optymalne warunki współpracy służb specjalnych ze służbami specjalnymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi, rozstrzyga spory kompetencyjne między służbami specjalnymi, a także wykonuje zadania o charakterze legislacyjnym wobec służb specjalnych.

W celu realizacji wskazanych zadań ministrowi przyznano wiele uprawnień związanych z prawem do:

- 1) żądania informacji, w tym niejawnych, dokumentów, analiz i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od szefów służb specjalnych oraz informacji dotyczących budżetu i polityki kadrowej służb, a także informacji określonych w ustawach kompetencyjnych służb,
- 2) wydawania szefom służb specjalnych wiążących ich wytycznych i poleceń,
- 3) wydawania decyzji i zgody sprecyzowanych w ustawach kompetencyjnych służb,
- 4) występowania do członków Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej o przedstawienie informacji niezbędnych w sprawach nadzoru, kontroli nad służbami specjalnymi i koordynacji ich działalności,
- 5) zapoznawania się z informacjami, w tym mogącymi mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolegium do Spraw Służb Specjalnych

Kolegium do Spraw Służb Specjalnych zostało powołane na mocy art. 34 *Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej*³⁴, nowelizującego *Ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r.*

³⁴ Dz.U. z 1996 r. poz. 496, ze zm.

o *Urzędzie Ochrony Państwa*³⁵. Było to ściśle związane ze zmianą koncepcji nadzoru nad służbami specjalnymi, szczególnie Urzędu Ochrony Państwa. W następstwie wejścia w życie wskazanych przepisów od 1 października 1996 r. nadzór nad tą służbą przeszedł spod jurysdykcji ministra spraw wewnętrznych na Prezesa Rady Ministrów. Kolegium zostało ukształtowane jako ciało o charakterze kolegialnym, pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. W jego składzie znaleźli się: minister spraw wewnętrznych i administracji, minister spraw zagranicznych, minister obrony narodowej, szef Urzędu Ochrony Państwa, sekretarz Komitetu Obrony Kraju, przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów właściwego w sprawach zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz przedstawiciel Prezydenta RP. W pracach Kolegium uczestniczył także sekretarz Kolegium, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Co istotne – zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie zadań, szczegółowych zasad i trybu funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych przy Radzie Ministrów, zasad udziału w posiedzeniach Kolegium przedstawicieli służb specjalnych i innych właściwych organów, a także zakresu czynności Sekretarza Kolegium*³⁶ swoje zadania wykonywał on przy pomocy Sekretariatu Kolegium, będącego komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w sprawach należących do jego zakresu działania zaś, – był uprawniony do zwracania się do organów administracji rządowej o przedstawienie, na potrzeby Kolegium, informacji niezbędnych do właściwego rozpatrzenia spraw. Wskazana powyżej sytuacja jest o tyle istotna, że pozycja sekretarza Kolegium, a zwłaszcza tworzonego przy nim sekretariatu, stała się pierwszą namiastką quasi-urzędu związanego z nadzorowaniem, kontrolą i koordynacją służb specjalnych. Omawiane przepisy dotyczące Kolegium właściwie w niezmienionej formie zostały wprowadzone do ustawy o ABW oraz AW jako jej rozdział 2. Wskazano w nim, że Kolegium działa przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, SKW, SWW i CBA oraz działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – podejmowanych w celu ochrony bezpieczeństwa państwa. Do zadań Kolegium należy formułowanie ocen lub wyrażanie opinii m.in. w sprawach:

- powoływania i odwoływania szefów służb,
- ustalania kierunków i planów działania służb specjalnych,
- szczegółowych projektów budżetów służb specjalnych, przed ich rozpatrzeniem przez Radę Ministrów,
- projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących działalności służb specjalnych,
- wykonywania przez służby specjalne powierzonych im zadań, zgodnie z kierunkami i planami działania tych służb,
- rocznych sprawozdań przedstawianych przez szefów z działalności podległych im służb specjalnych,
- koordynowania działalności służb specjalnych, a także działalności służb specjalnych z Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, Biurem Ochrony Rządu, Służbą Celną, urzędami skarbowymi, izbami skarbowymi,

³⁵ Dz.U. z 1999 r. poz. 526, ze zm.

³⁶ Dz.U. z 1997 r. poz. 412, ze zm.

organami kontroli skarbowej, organami informacji finansowej i służbami rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich współdziałania w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa,

- współdziałania podmiotów organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej, ze służbami specjalnymi,
- współdziałania służb specjalnych z właściwymi organami i służbami innych państw,
- organizacji wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej między organami administracji rządowej.

Szczegółowy tryb i zasady funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakres czynności sekretarza tego Kolegium reguluje *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium*³⁷. Obsługą organizacyjną, prawną oraz kancelaryjno-biurową Kolegium w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zajmuje się Biuro Kolegium ds. Służb Specjalnych.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi są w aktualnym stanie prawnym znacznie ograniczone i sprowadzają się w większości przypadków do jego udziału, jako organu opiniującego, w zróżnicowanych procedurach dotyczących służb specjalnych. Jednocześnie, sięgając do konstytucyjnych prerogatyw prezydenta dotyczących zadań związanych z jego funkcjonowaniem jako najwyższego reprezentanta Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwaranta ciągłości funkcjonowania wszystkich organów władzy państwowej, a także związanych z jego zadaniami dotyczącymi stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, można wskazać, że zadania prezydenta w omawianym zakresie korespondują z koniecznością posiadania przez niego określonego zasobu wiedzy wrażliwej, którą dysponują służby specjalne. To z kolei przekłada się na prawo do informacji i wysłuchania, które można traktować jako przejaw funkcji kontrolnej oraz zadaniowania i – po części – profilowania kierunków pracy służb specjalnych. Każda z ustaw kompetencyjnych służb specjalnych przewiduje prezydenta jako podstawowego adresata posiadanych informacji. Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o ABW oraz AW szefowie Agencji, każdy w zakresie swojej właściwości, przekazują niezwłocznie prezydentowi informacje mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej. W odróżnieniu od Prezesa Rady Ministrów, przekazanie tych informacji następuje w każdym przypadku, w którym prezydent tak zdecyduje. Analogiczny przepis, art. 19 ust. 1 i 2, jest zawarty w ustawie o SKW oraz SWW. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 Prezydent RP, obok innych organów, jest wskazany jako adresat informacji odnoszących się do prowadzonej przez CBA działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości tego Biura. Ustawowe uprawnienia prezydenta w odniesieniu do poszczególnych służb specjalnych są zróżnicowane i kształtują się w sposób następujący:

³⁷ Dz.U. z 2002 r. poz. 929.

- 1) wobec Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu Prezydent RP:
 - opiniuje wydawane przez Prezesa Rady Ministrów wytyczne w celu koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa (art. 13 ust. 2) oraz jest informowany o ich wydaniu (art. 13 ust. 5),
 - opiniuje powołanie i odwołanie szefów ABW i AW (art. 14 ust. 1),
 - jest powiadamiany przez szefów ABW i AW o wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie zgody na prowadzenie czynności w trybie art. 22a ustawy o ABW oraz AW, tj. w sytuacji, gdy sprawa, w której są prowadzone czynności, należy do kompetencji innych służb lub instytucji (art. 22a ust. 6) oraz powiadamiany i wyrażeniu tej zgody (art. 22a ust. 8),
 - mianuje na pierwszy stopień w korpusie oficerów oraz na stopień generała brygady (art. 67 ust. 4) oraz decyduje o utracie lub pozbawieniu stopnia podporucznika oraz stopnia generała brygady (art. 75);
- 2) w przypadku Centralnego Biura Antykorupcyjnego opiniuje powołanie i odwołanie Szefa CBA (art. 6 ust. 1);
- 3) wobec Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego:
 - jest informowany przez ministra obrony narodowej o wytycznych określających kierunki działania SKW oraz SWW oraz zatwierdzonych planach działania na rok następny i sprawozdaniach z działalności i wykonania budżetu SKW oraz SWW za poprzedni rok kalendarzowy (art. 7 ust. 6),
 - opiniuje powołanie i odwołanie szefów SKW oraz SWW (art. 13 ust. 1),
 - jest powiadamiany przez szefów ABW i AW o wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie zgody na prowadzenie czynności w trybie art. 27 ustawy o SKW oraz SWW, tj. w sytuacji, gdy sprawa, w której prowadzone są czynności, należy do kompetencji innych służb lub instytucji (art. 27 ust. 6) oraz powiadamiany i wyrażeniu tej zgody (art. 22a ust. 8),
 - mianuje na pierwszy stopień w korpusie oficerów oraz na stopień generała brygady oraz decyduje o utracie lub pozbawieniu stopnia podporucznika oraz stopnia generała brygady.

Warto też odnotować, że członkiem rządowego Kolegium do Spraw Służb Specjalnych jest podległy Prezydentowi RP szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, co niewątpliwie wzmacnia pozycję prezydenta w zakresie wiedzy o funkcjonowaniu służb specjalnych, przekładając się na rzeczywisty wpływ nadzorczo-kontrolny na te służby.

5. Kontrola i nadzór nad służbami specjalnymi sprawowane przez organy władzy sądowniczej i prokuraturę

Rola władzy sądowniczej w procesie nadzoru i kontroli służb specjalnych jest oparta na elemencie legalistycznym, nakierowanym na legalność działania służb, w tym sposobu wykonywania czynności, zwłaszcza operacyjno-rozpoznawczych, oraz wyciągnięciu konsekwencji w przypadku nadużycia zasad lub sposobu ich wykonywania (identyfikacji bezprawności działania). Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP elementami władzy sądowniczej w Polsce są trybunały – Konstytucyjny i Stanu oraz sądy – Najwyższy, powszechne, administracyjne oraz wojskowe. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy należy zwrócić szczególną uwagę na rolę trybunałów, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, oraz sądów w procesie nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi.

Trybunał Konstytucyjny

Podstawowym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP (art. 188 pkt 1). To zadanie w bezpośredni sposób jest elementem nadzoru władzy sądowniczej nad służbami specjalnymi. Rolą sądu konstytucyjnego jest dokonanie oceny zgodności m.in. przyjętej przez parlament ustawy kompetencyjnej służby specjalnej, w tym ocena określonych w niej zadań oraz przydzielonych służbom narzędzi i środków, z punktu widzenia konstytucyjnych wolności praw i obowiązków człowieka i obywatela. Podstawowym wzorcem konstytucyjnym stosowanym przez TK w tych sprawach jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, na którego gruncie zostaje wyznaczana przez Trybunał dopuszczalna granica ingerencji ze strony państwa w gwarantowaną jednostce ochronę m.in. na podstawie zasady proporcjonalności.

Racjonalny prawodawca wybiera zatem cele służące najlepiej realizacji wyrażonego w Konstytucji systemu wartości, a następnie dobiera środki najbardziej adekwatne do realizacji tych celów. Za środki najbardziej adekwatne należy uznać te, które są po pierwsze skuteczne w realizacji pożądanego stanu faktycznego, a po drugie zgodne z przyjętym systemem wartości³⁸.

Proporcjonalność jest sumą składową trzech zasad: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności sensu stricto, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji³⁹. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, bądź wolności i praw innych osób. Podstawową więc przyczyną ograniczania praw jednostki mogą być względy wynikające z potrzeb bezpieczeństwa i obronności kraju.

Jak wynika z art. 5 Konstytucji, jednym z podstawowych zadań RP jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na systematykę Konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich. (...) Ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególną wartością, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być – w niezbędnym zakresie – ograniczane (wyrok z 3 lipca 2001 r., K 3.01)⁴⁰.

Warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie dokonywał oceny ustaw kompetencyjnych służb specjalnych:

- 1) ustawy o ABW oraz AW, w sześciu sprawach, o sygnaturach:
 - K 23/11 (art. 5, 27, 28 i inne) – dotyczącej regulacji określających zasady stosowania kontroli operacyjnej,
 - K 45/02 (art. 14, 23, 41, 230 i inne) – dotyczącej przepisów przejściowych i dostosowujących odnośnie do likwidacji UOP,

³⁸ Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 166–167.

³⁹ Por. wyrok TK z 11 IV 2000 r., K 15/98.

⁴⁰ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, wyd. 14, Warszawa 2015, s. 166–167.

- K 10/11 (art. 25 ust. 3) – dotyczącej regulacji określających zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego,
 - K 18/14 (art. 52) – dotyczącej regulacji określających zasady bezpieczeństwa i higieny służby w służbach mundurowych,
 - P 30/05 (art. 93) – dotyczącej zasad stosowania przepisów prawa pracy związanych z macierzyństwem,
 - SK 48/13 (art. 128) – dotyczącej pominięcia prawa do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby;
- 2) ustawy o CBA, w trzech sprawach, o sygnaturach:
- K 54/07 (art. 1, 2, 5 i inne) – w zakresie, w jakim pod pojęciem korupcji w sektorze prywatnym należy uznawać zachowanie jakiegokolwiek osoby niepełniającej funkcji publicznej, nie zawężając tego określenia za pomocą przesłanek szkodliwych społecznie odwzajemnień,
 - K 10/11 (art. 15) – dotyczącej regulacji określających zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego,
 - K 23/11 (art. 17, 18) – dotyczącej regulacji określających zasady stosowania kontroli operacyjnej;
- 3) ustawy o SKW oraz SWW, w dwóch sprawach o sygnaturach:
- K 52/07 (art. 3, 7, 27 i 41) – związanej z likwidacją WSI,
 - K 23/11 (art. 5, 31, 32) – dotyczącej regulacji określających zasady stosowania kontroli operacyjnej.

Sądy powszechne

Przechodząc na grunt sądownictwa powszechnego, należy wskazać, że:

(...) w każdym kraju demokratycznym niezawisła władza sądownicza jest powołana do oceny naruszenia, czy zagrożenia naruszenia uprawnień podmiotu, czy realizacji przez ten podmiot (obywatela, przedsiębiorcę, cudzoziemca) nałożonych na niego przez prawo obowiązków. Dotyczy to także sfery działalności służb specjalnych, zarówno w zakresie zbierania informacji, metod i środków przedsięwziętych do realizacji zadań, jak i oceny ewentualnego naruszenia przez te działania praw podstawowych przysługujących podmiotom prawa⁴¹.

W tym zakresie działania władzy sądowniczej koncentrują się przede wszystkim na ocenie materiału dowodowego zebranego podczas prowadzonego przez prokuraturę postępowania przygotowawczego, zebranego w akcie oskarżenia przeciwko funkcjonariuszom służb specjalnych. Sąd powszechny jest w wielu przypadkach podmiotem, od którego decyzji uzależniona jest w ogóle możliwość prowadzenia przez służby specjalne czynności, w tym szczególnie czynności operacyjno-rozpoznawczych. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że:

- 1) kontrolę operacyjną zarządza (oraz przedłuża) Sąd Okręgowy w Warszawie na piśmie wniosek szefa służby, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora generalnego, a w przypadku wniosku o jej przedłużenie – zapoznaje się z materiała-

⁴¹ Por. P. Pogonowski, *Nadzór nad służbami specjalnymi...*

- mi uzasadniającymi wniosek, zwłaszcza zgromadzonymi podczas stosowania kontroli operacyjnej zarządzanej w tej sprawie (art. 27 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW, art. 17 ust. 1 ustawy o CBA; art. 31 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW);
- 2) sąd, na wniosek prokuratora generalnego, wydaje postanowienie o dopuszczeniu do wykorzystania w postępowaniu karnym materiałów zawierających informacje stanowiące tajemnice związane z wykonywaniem zawodu lub funkcji, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu; zarządza również niezwłoczne zniszczenie materiałów, których wykorzystanie w postępowaniu karnym jest niedopuszczalne (art. 27 ust. 15j ustawy o ABW oraz AW; art. 17 ust. 15h ustawy o CBA; art. 31 ust. 14h ustawy o SKW oraz SWW);
 - 3) Sąd Okręgowy w Warszawie sprawuje kontrolę nad uzyskiwaniem przez służbę danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych, w ramach której otrzymuje od szefów służb półroczne sprawozdania oraz może zapoznać się z materiałami uzasadniającymi udostępnienie ABW danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych (art. 28a ustawy o ABW oraz AW, art. 18a ust. 1 ustawy o CBA, art. 32a ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW);
 - 4) Sąd Okręgowy w Warszawie, na pisemny wniosek szefa ABW złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, w drodze postanowienia może zarządzić zablokowanie przez usługodawcę świadczącego usługi drogą elektroniczną dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych, mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym lub określonych usług teleinformatycznych służących lub wykorzystywanych do spowodowania zdarzenia o charakterze terrorystycznym (art. 32c ustawy o ABW oraz AW);
 - 5) Sąd Okręgowy w Warszawie, na pisemny wniosek szefa ABW lub CBA, wydaje w drodze postanowienia zgodę na korzystanie przez ABW i CBA z przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, świadczenia usług płatniczych lub zawieranych z uczestnikami funduszy inwestycyjnych, a szczególnie z przetwarzanych przez uprawnione podmioty danych osób, które zawarły takie umowy (art. 34a ust. 4 ustawy o ABW oraz AW; art. 23 ust. 4 ustawy o CBA);
 - 6) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest ostatnią instancją, która wydaje ostateczną decyzję w zakresie stwierdzenia zasadności uwzględnienia żądania prokuratora lub sądu o zwolnienie funkcjonariusza, pracownika lub osoby udzielającej im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych od obowiązku zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, zgłoszonego w związku z postępowaniem karnym o przestępstwo określone w art. 105 § 1 Kodeksu karnego lub o zbrodnię godzącą w życie ludzkie albo o występki przeciwko życiu lub zdrowiu, gdy jego następstwem była śmierć człowieka (art. 39 ust. 6 ustawy o ABW oraz AW; art. 28 ust. 15 ustawy o CBA; art. 43 ust. 6 ustawy o SKW oraz SWW).

Prokuratura

Ewentualne działania funkcjonariuszy służb specjalnych powinny być i są oceniane z perspektywy ich legalności przez prokuraturę dysponującą uprawnieniami wynikającymi z *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego*⁴². W tym zakresie prokuraturze, na czele z prokuratorem generalnym, przysługuje pełne spektrum narzędzi kontrolnych i nadzorczych wobec czynności dochodzeniowo-śledczych oraz operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych przez służby specjalne.

Zgodnie z art. 311 § 1 i 2 kpk śledztwo prowadzi prokurator. Prokurator może powierzyć Policji przeprowadzenie śledztwa w całości lub w określonym zakresie albo dokonanie poszczególnych czynności śledztwa; w wypadkach określonych w art. 309 pkt 2 i 3 można powierzyć Policji jedynie dokonanie poszczególnych czynności śledztwa. Na podstawie art. 312 kpk te uprawnienia przysługują także ABW, CBA i innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych. Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w kpk oraz kodeksie karnym wykonawczym⁴³. Zgodnie z art. 22 ust. 3 tej ustawy, jeżeli informacje i materiały uzyskane przez ABW albo AW wskazują na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo potwierdzają jego popełnienie, szef właściwej Agencji przedstawia je właściwemu prokuratorowi w celu podjęcia decyzji co do ich dalszego procesowego wykorzystania⁴⁴. Zgodnie z art. 23 ust. 7 ustawy o ABW oraz AW na sposób przeprowadzenia zarówno czynności dochodzeniowo-śledczych, jak i administracyjno-porządkowych będących w kompetencji ABW, przysługuje zażalenie do prokuratora właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia czynności⁴⁵. Prokuratura prowadząc lub nadzorując postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych i zlecając przeprowadzenie śledztwa ABW lub CBA w całości bądź powierzając im przeprowadzenie określonych czynności dochodzeniowo-śledczych, czuwa jednocześnie, w ramach nadzoru prokuratorskiego, nad sposobem jego prowadzenia, w tym nad oceną samego legalizmu działania.

Prokurator generalny jest jednym z najważniejszych podmiotów uczestniczących w procedurze uruchamiania ustawowo określonych czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym zakresie, i:

- 1) wyraża opinię w sprawie decyzji szefa ABW dotyczącej odstąpienia od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa szpiegostwa albo uprawdopodobnienia działalności zmierzającej do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz osobie, która według uzyskanych przez ABW informacji lub materiałów, może być jego sprawcą – gdy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa (art. 22b ust. 3 ustawy o ABW oraz AW, art. 27a ust. 3 ustawy o SKW oraz SWW);
- 2) podejmuje decyzje w zakresie stosowania kontroli operacyjnej;

⁴² Dz.U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.

⁴³ Podobnie art. 13 ust. 2 ustawy o CBA wskazuje, że CBA wykonuje również czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w *Ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego* (Dz.U. poz. 555, ze zm.) oraz *Ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy* (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 665).

⁴⁴ Podobnie art. 27 ust. 3 ustawy o SKW oraz SWW.

⁴⁵ Podobnie art. 14 ust. 7 ustawy o CBA i art. 29 ust. 2 ustawy o SKW oraz SWW.

- wyraża w drodze postanowienia zgodę na zarządzanie kontroli operacyjnej (art. 27 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW, art. 17 ust. 1 ustawy o CBA, art. 31 ust. 1 ustawy o SKW oraz SWW),
 - wyraża pisemną zgodę na zarządzanie kontroli operacyjnej w przypadkach niecierpiących zwłoki (art. 27 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW, art. 17 ust. 3 ustawy o CBA, art. 31 ust. 3 ustawy o SKW oraz SWW),
 - wyraża pisemną zgodę na przedłużenie kontroli operacyjnej (art. 27 ust. 8 ustawy o ABW oraz AW, art. 17 ust. 8 ustawy o CBA, art. 31 ust. 6 ustawy o SKW oraz SWW),
 - jest informowany przez szefa ABW o wynikach kontroli operacyjnej po jej zakończeniu, a na jego żądanie – również o przebiegu tej kontroli, przedstawiając zebrane w jej toku materiały (art. 27 ust. 14 ustawy o ABW oraz AW, art. 17 ust. 14 ustawy o CBA, art. 31 ust. 13 ustawy o SKW oraz SWW),
 - w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego szef ABW przekazuje mu wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej (art. 27 ust. 15 ustawy o ABW oraz AW, art. 17 ust. 15 ustawy o CBA, art. 31 ust. 14 ustawy o SKW oraz SWW),
 - wyraża pisemną zgodę na zachowanie materiałów z kontroli operacyjnej, które są istotne dla bezpieczeństwa państwa (art. 27 ust. 15f ustawy o ABW oraz AW),
 - jest informowany o zniszczeniu materiałów z kontroli operacyjnej, które nie są istotne dla bezpieczeństwa państwa lub nie są informacjami potwierdzającymi zaistnienie przestępstwa (art. 27 ust. 15l ustawy o ABW oraz AW, art. 17 ust. 15j ustawy o CBA, art. 31 ust. 15a ustawy o SKW oraz SWW);
- 3) otrzymuje informację o danych niestanowiących treści odpowiednio – przekazu telekomunikacyjnego, przesyłki pocztowej albo przekazu w ramach usługi świadczonej drogą elektroniczną, które mają znaczenie dla postępowania karnego, a także podejmuje decyzję o zakresie i sposobie wykorzystania tych danych (art. 28 ustawy o ABW oraz AW, art. 18 ust. 6 ustawy o CBA, art. 32 ust. 8 ustawy o SKW oraz SWW);
- 4) wyraża zgodę na przeprowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych zmierzających do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i zdobycia dowodów; te czynności mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawni nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także na przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej (prokurator generalny jest na bieżąco informowany o ich przebiegu i wynikach). W przypadku potwierdzenia informacji o przestępstwie szef ABW przekazuje prokuratorowi generalnemu wszystkie materiały zgromadzone w wyniku wykonywania czynności (art. 29 ust. 4 ustawy o ABW oraz AW, art. 19 ust. 2 ustawy o CBA, art. 33 ust. 4 ustawy o SKW oraz SWW);
- 5) jest zawiadamiany o zarządzeniu, przebiegu i wynikach czynności operacyjno-rozpoznawczych niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa. W przypadku potwierdzenia informacji o przestępstwie, szef ABW przekazuje prokuratorowi generalnemu wszystkie materiały zgromadzone w wyniku wykonywania czynności (art. 31 ust. 4 ustawy o ABW oraz AW, art. 34 ust. 2 ustawy o SKW oraz SWW);

- 6) podejmuje decyzje w zakresie stosowania blokady dostępności danych:
- wyraża pisemną zgodę na zablokowanie przez usługodawcę świadczącego usługi drogą elektroniczną dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym lub określonych usług teleinformatycznych służących lub wykorzystywanych do spowodowania zdarzenia o charakterze terrorystycznym (art. 32c ustawy o ABW oraz AW),
 - wyraża zgodę na blokadę dostępności, w przypadkach niecierpiących zwłoki (art. 32c ust. 4 ustawy o ABW oraz AW),
 - wyraża pisemną zgodę na przedłużenie blokady dostępności (art. 32c ust. 4 ustawy o ABW oraz AW).

6. Kontrola i nadzór nad służbami specjalnymi sprawowane przez społeczeństwo obywatelskie

Koncepcja nowoczesnego państwa demokratycznego zawiera określony model relacji między państwem a społeczeństwem. Model ten, mówiąc najkrócej, opiera się na założeniu istnienia nieprzekraczalnych granic dla ingerencji państwa w strefę praw i podstawowych swobód obywatelskich, a jednocześnie ustanawia właściwą proporcję pomiędzy interesem grupowym a publicznym⁴⁶.

W literaturze pojawia się wiele definicji pojęcia społeczeństwo obywatelskie. Najczęściej podkreśla się dwa jego aspekty: idee przyświecające pewnej grupie ludzi oraz formy organizacyjne, w które te grupy ludzi się samoorganizują w celu realizacji tych idei. W kontekście społeczeństwa obywatelskiego często mówi się, że jest ono tzw. trzecim sektorem, w którym podmioty są prywatne, a cele publiczne, w odróżnieniu od sektorów: prywatnego (gdzie podmiot i cel jest prywatny) oraz publicznego (gdzie podmiot i cel jest publiczny). Zdaniem Karla Poppera społeczeństwo plemienne, kolektywne czy rządzone autorytarnie, to społeczeństwo zamknięte, natomiast społeczeństwo, w którym jednostka ma prawo do osobistych decyzji, a zatem posiada gwarancje dla swojego indywidualizmu – to społeczeństwo otwarte⁴⁷. Działalność społeczeństwa obywatelskiego realizuje się zarówno przez instytucje formalne (np. partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia, fundacje), jak i działania niesformalizowane (np. rodziny, mniejszości narodowe i etniczne, mieszkańcy danej wspólnoty). Działania społeczeństwa obywatelskiego przybierają różne formy i cele. Jednym z nich jest stosowanie mechanizmów kontroli organów władzy publicznej, głównie w kontekście ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Podstawą prawną takich działań jest *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁴⁸, w której określono podmiotowe i przedmiotowe ramy działania tego typu podmiotów oraz zawarto m.in. definicje legalne następujących pojęć: *działalność pożytku publicznego* oraz *organizacja pozarządowa*. Drugą podstawą jest *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*⁴⁹, która każdej osobie, w tym organizacjom pozarządowym, przyznaje uprawnienie

⁴⁶ Zob. A. Krasnowolski, *Spółeczeństwo obywatelskie i jego funkcje*, Warszawa 2014.

⁴⁷ K. Popper, *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1 i 2, Warszawa 2007.

⁴⁸ Dz.U. z 2016 r., poz. 1817, ze zm.

⁴⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1764, ze zm.

do uzyskania informacji publicznej, a także do dostępu do dokumentów urzędowych i prawo wstępu na posiedzenia kolegialne organów władzy publicznej. Ta ustawa, przez wymienione uprawnienia, przyznaje społeczeństwu obywatelskiemu istotne narzędzia nadzorczo-kontrolne nad służbami specjalnymi. Kluczem jednak do jej właściwego rozumienia i stosowania jest wyważenie proporcji między potrzebą dostępu do informacji, podyktowaną m.in. wolą działania w celu ochrony praw i wolności obywatelskich, a prawem odmowy takiego dostępu, wynikającego z ochrony bezpieczeństwa państwa. Problem koncertuje się więc na właściwym wyważeniu proporcji między przejrzystością działalności służb specjalnych, a ograniczeniem dostępności informacji o niej oraz na stosowanych przez nie środkach, formach i metodach pracy. Z uwagi na to, że ustawa o dostępie jest oparta na elemencie decyzyjności przybierającej formę decyzji administracyjnej, do której zastosowanie znajdują reguły postępowania administracyjnego, organem ostatecznie upoważnionym do oceny tej proporcjonalności (ważenia dóbr) jest sąd administracyjny, w ramach kontroli pod względem zgodności z prawem zaskarżonej decyzji o odmowie udostępnienia wnioskowanych informacji. Warto tu przytoczyć elementy uzasadnienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie o sygn. II SA/Wa 291/17 z 29 maja 2017 r., w którym sąd przyznaje rację szefowi ABW w zakresie odmowy przekazania wnioskującej fundacji informacji o liczbie porozumień zawartych między ABW a usługodawcami świadczącymi usługi drogą publiczną. Jak wskazał sąd:

(...) przedmiot sprawy dotyczy zagadnień związanych z bezpieczeństwem Państwa, a przede wszystkim bezpieczeństwem publicznym. Zatem Szef ABW nie pozostaje w błędzie twierdząc, że ujawnienie żądanej informacji może powodować zagrożenie dla bezpieczeństwa Państwa (...) Udostępnienie żądanej informacji może więc w sposób pośredni (w zestawieniu z innymi danymi powszechnie dostępnymi) ujawnić skalę działań organu w ramach uprawnień nadanych powyższym przepisem, również gdy zostanie ujawniona jako bieżące dane statystyczne. (...) W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie argumentacja Szefa ABW jest uzasadniona, gdy zważy się stan (niewypowiedzianej, ale rzeczywistej) wojny z terroryzmem z całym światem demokratycznym, falę zamachów terrorystycznych nękającą państwa zachodnie Unii Europejskiej (nawet pomimo ustanowienia w niektórych z nich od półtora roku stanu wyjątkowego) i otwartą wojnę terrorystyczną tzw. „państwa (...)” z całą cywilizacją demokratyczną. W świetle tych wydarzeń i [w związku z] ich agresywnym charakterem, oczywistym jest zwiększenie działań dyskrecjonalnych państw demokratycznych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego ich obywateli. (...) Żądanie dostępu do informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie może służyć weryfikacji klauzul tajności. Takie rozumienie instytucji obywatelskiego dostępu do informacji publicznych, czyniłoby ustawę o ochronie informacji niejawnych zbyteczną i nadto naruszałoby zasadę wyrażoną w art. 61 ust. 3 Konstytucji, który zezwala na ustawowe ograniczenie prawa dostępu do informacji. Ograniczenie to ustawodawca urzeczywistnił, wprowadzając do polskiego porządku prawnego, ustawę o ochronie informacji niejawnych oraz odpowiednią normę kolizyjną w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 5 ust. 1).

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 sierpnia 2017 r. w sprawie o sygn. II SA/Wa 80/17, wskazując w ustalonych motywach wyroku, że sąd, podzielając stanowisko szefa ABW, wskazał, że posiada on uprawnienie do oznaczania określonych informacji klauzulą tajności, jeżeli organ

uzna je za informacje niejawne i stwierdzi, że należy je chronić. Odnosząc się do skargi w zakresie udostępnienia informacji o stosowaniu uprawnień, o których mowa w art. 9–11 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, Sąd opowiedział się za linią orzecniczą sądów administracyjnych, z której wynika, że nie wszystkie dane statystyczne dotyczące funkcjonowania służb specjalnych mogą być upublicznione. Biorąc pod uwagę aktualną sytuację geopolityczną, a zwłaszcza zagrożenie terrorystyczne, Sąd podzielił stanowisko organu, że ujawnienie wnioskowanych informacji, może osłabić efektywność polskich służb specjalnych, a to w konsekwencji może utrudnić organowi wykonywanie jego ustawowych działań, a więc może narazić polskie państwo na uszczerbek.

7. Kontrola i nadzór nad służbami specjalnymi w wybranych państwach

Republika Francuska

Do grona służb wywiadowczych we Francji, zgodnie z art. R 811-1 ustawy kodeks bezpieczeństwa wewnętrznego, zaliczają się następujące podmioty:

- 1) Generalna Dyrekcja Bezpieczeństwa Zewnętrznego (Direction Générale de la Sécurité Extérieure – DGSE),
- 2) Dyrekcja Wywiadu i Bezpieczeństwa Sił Zbrojnych (Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense – DRSD),
- 3) Dyrekcja Wywiadu Wojskowego (Direction du Renseignement Militaire – DRM),
- 4) Generalna Dyrekcja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Direction Générale de la Sécurité Intérieure – DGSI),
- 5) Narodowa Dyrekcja Wywiadu i Dochodzeń Celnych (Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières – DNRED),
- 6) Służba Zwalczenia Nielegalnego Obrotu Środkami Finansowymi (Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins – TRACFIN).

Kontrola nad tymi służbami jest sprawowana przede wszystkim przez organy władzy wykonawczej – ministrów obrony, spraw wewnętrznych i finansów. Pomocniczą rolę odgrywa powołana w 2007 r. Delegacja Parlamentarna ds. Wywiadu. Istotną funkcję pełnią także niezależne i wyspecjalizowane organy administracyjne – powołana na mocy ustawy o wywiadzie z 2015 r. (fr. *la loi sur le renseignement*) Narodowa Komisja Kontroli Technik Pozyskiwania Informacji (CNCTR), Międzyresortowa Grupa Kontroli czy Narodowa Komisja ds. Informatyki i Wolności (CNIL).

Francuski system kontroli nad służbami wywiadowczymi ma charakter rozproszony. Jak wskazano powyżej, każda z sześciu wymienionych służb podlega określonemu ministrowi:

- 1) DGSI – Ministrowi Spraw Wewnętrznych,
- 2) TRACFIN i DNRED – Ministrowi Finansów,
- 3) DGSE, DRM i DRSD – Ministrowi Obrony.

Funkcję koordynacyjną w stosunku do wszystkich służb pełni Narodowy Koordynator ds. Wywiadu i Zwalczenia Terroryzmu. Nazwa tego organu uległa zmianie na podstawie dekretu nr 2017-1095 z 14 lipca 2017 r. – poprzednio nosił on nazwę Narodowego Koordynatora ds. Wywiadu. Zgodnie z art. 1 dekretu, który zmienił przepisy art. R*1122-8 do R*1122-8-2 ustawy kodeks obrony, Koordynator jest powoływany na podstawie dekretu Rady Ministrów, jego zaś głównym zadaniem jest pełnienie funk-

cji doradczej wobec prezydenta w zakresie wywiadu i zwalczania terroryzmu. Ten organ koordynuje działania służb wywiadowczych wymienionych w art. R 811-1 ustawy kodeks bezpieczeństwa wewnętrznego oraz, jeżeli zachodzi taka potrzeba i tylko w celach związanych z polityką wywiadowczą i zwalczaniem terroryzmu – innych służb wymienionych w art. R 811-2 tej ustawy (m.in. niektóre jednostki organizacyjne Policji).

Dekret nakłada na koordynatora obowiązek zapewnienia efektywnej współpracy między służbami wywiadowczymi przez wspieranie skutecznego przepływu informacji między tymi instytucjami, zwłaszcza w przypadku zagrożenia terrorystycznego. Biorąc pod uwagę opisany powyżej trójpodział kontroli nad służbami wywiadowczymi sprawowany przez trzech ministrów (spraw wewnętrznych, obrony i finansów), koordynator nadzoruje proces tworzenia oraz dąży do zapewnienia skuteczności wewnętrznych mechanizmów koordynacji i wymiany informacji dotyczących zagadnień związanych ze służbami wywiadowczymi w każdym z wyżej wymienionych ministerstw. Wspiera on ponadto, szczególnie w zakresie zwalczania terroryzmu, wykorzystywanie technik pozyskiwania informacji wprowadzonych na mocy ustawy o wywiadzie, opisanych w części VIII ustawy kodeks bezpieczeństwa wewnętrznego, oraz wspólne wykorzystywanie instrumentów technicznych między służbami wywiadowczymi.

Szefowie służb wywiadowczych są zobowiązani do informowania koordynatora o sprawach, które powinny zostać przedstawione prezydentowi i premierowi. Koordynator jest też odpowiedzialny za dokonywanie ogólnych analiz zagrożeń bezpieczeństwa Francji i przedstawianie prezydentowi, na podstawie tych analiz, ogólnych założeń działań wywiadowczych oraz działań dotyczących zwalczania terroryzmu, a także określenie, które z działań służb mają charakter priorytetowy. Wraz z właściwymi ministrami koordynuje działania podejmowane przez Francję w zakresie współpracy w wymiarze europejskim i międzynarodowym.

Istotnym elementem systemu nadzoru nad służbami wywiadowczymi jest utworzony na mocy dekretu nr 2014-833 Inspektorat Służb Wywiadowczych (L'Inspection des services de renseignement). Ten organ podlega bezpośrednio premierowi (art. 1). Realizuje on zadania polegające na dokonywaniu czynności kontrolnych, prowadzeniu audytu, opracowywaniu analiz, studiów oraz oceny poszczególnych aspektów działań służb wywiadowczych oraz Akademii Wywiadu. Te działania są prowadzone na polecenie premiera, ministrów właściwych do spraw obrony, bezpieczeństwa wewnętrznego, gospodarki, budżetu – działającego z inicjatywy własnej lub na wniosek – lub koordynatora (art. 2). Zgodnie z art. 3 dekretu członkowie Inspektoratu są wyznaczani przez premiera, po uzyskaniu opinii koordynatora, na wniosek:

- 1) ministrów właściwych do spraw obrony, bezpieczeństwa wewnętrznego, gospodarki, budżetu, którzy mogą wskazać osobę mającą dostęp do niejawnych informacji wojskowych na poziomie *Très Secret-Défense* będącą czynnym pracownikiem Generalnego Inspektoratu Sił Zbrojnych, Generalnego Inspektoratu Administracji, Generalnego Inspektoratu Finansów lub Rady Ogólnej ds. Gospodarki, Przemysłu, Energii i Technologii; te wnioski są opracowywane po uzyskaniu opinii szefa tych organów;
- 2) ministra właściwego do spraw obrony spośród generalnych inspektorów sił zbrojnych mających dostęp do niejawnych informacji wojskowych na poziomie *Très Secret-Défense*.

Premier określa mandat oraz skład grupy inspektorów w odniesieniu do każdej realizowanej przez nich misji kontrolnej, wyznacza również szefa tej grupy. W ramach

powierzonych im zadań inspektorzy są upoważnieni do dostępu do wszystkich miejsc, przedmiotów, informacji i dokumentów, które mogą okazać się przydatne w realizowanych przez nich zadaniach. Raport z misji kontrolnej jest przekazywany premierowi, ministrom nadzorującym daną służbę wywiadowczą oraz koordynatorowi (art. 4).

Zakres kontroli parlamentarnej nad służbami wywiadowczymi we Francji należy określić jako ograniczony. Jedynym organem władzy ustawodawczej mogącym realizować zadania kontrolne wobec służb wywiadowczych jest Delegacja Parlamentarna ds. Wywiadu powołana na podstawie ustawy nr 2007-443 z 9 października 2007 r.

Brak formalnoprawnych podstaw sprawowania funkcji kontrolnych przez parlament wobec służb wywiadowczych był do 2007 r. elementem wyróżniającym Francję na tle innych państw europejskich. Do chwili utworzenia Delegacji przyjmowano rozwiązania pośrednie – m.in. utworzenie w 2002 r. Komisji ds. Weryfikacji Funduszy Specjalnych (fr. *commission de vérification des fonds spéciaux*) czy przewidziana w art. 5 bis rozporządzenia nr 58-100 z 27 listopada 1958 r. o działalności zgromadzeń parlamentarnych możliwość wysłuchania przez stałą komisję parlamentarną każdej osoby, jeżeli uznaje to za stosowne – z wyłączeniem spraw zawierających informacje niejawne dotyczących sfery obronności, spraw zagranicznych oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. W art. 6 tego samego rozporządzenia nadano parlamentarnym komisjom śledczym prawo żądania udostępnienia wszelkich dokumentów dotyczących rozpatrywanej przez nie sprawy, z analogicznym wyłączeniem, jak w przypadku art. 5 bis. Z tego względu uzyskanie przez parlament informacji dotyczących obszaru działalności służb specjalnych było praktycznie niemożliwe. Delegacja jest wspólnym organem Zgromadzenia Narodowego i Senatu; w jej skład wchodzi czterech deputowanych i czterech senatorów, a jej członkami z mocy prawa są przewodniczący komisji bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony. Pozostali członkowie zaś są wyznaczani przez przewodniczących obu izb. Zadaniem Delegacji jest ogólne monitorowanie działalności służb wywiadowczych oraz środków pozostających w ich dyspozycji. Jej prace mają charakter niejawni. Delegacja może przedstawiać opinie i rekomendacje prezydentowi i premierowi.

Republika Federalna Niemiec

Podobnie jak wszystkie inne organy władzy wykonawczej, służby specjalne w Niemczech podlegają parlamentarnej kontroli działalności rządu za pośrednictwem plenum niemieckiego parlamentu – Bundestagu, szczególnie za pośrednictwem Parlamentarnego Komitetu Obronności, Parlamentarnego Komitetu Spraw Wewnętrznych, Parlamentarnego Komitetu Budżetowego oraz gremiów politycznych i poszczególnych deputowanych Bundestagu. Parlament ma prawo wnioskować o informacje dotyczące służb specjalnych w formie ustnych i pisemnych zapytań lub interpelacji kierowanych do rządu, a także przez powołanie komisji śledczych. Jednak ze względu na potrzebę ochrony form i metod działania służb, a także konieczność zachowania w tajemnicy informacji niejawnych, Rząd Federalny często odwołuje się do kompetencji specjalnych organów parlamentarnych, którymi są: Komisja Kontroli Parlamentarnej oraz Komisja G-10.

Trzy niemieckie służby specjalne: Federalny Urząd do Spraw Ochrony Konstytucji (Bundesverfassungsschutzamt – BfV), Federalna Służba Wywiadowcza (Bundesnachrichtendienst – BND) oraz Federalna Wojskowa Służba Kontrwywiadu (Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst – BAMAD) są nadzorowane na poziomie centralnym przez Parlamentarną Komisję Kontrolną Bundestagu (Parlamentarischen

Kontrollgremium des Bundestags – PKGr). Jest to organ składający się z dziewięciu deputowanych Bundestagu i musi być informowany przez Rząd Federalny o działalności służb. Gremium spotyka się przynajmniej raz na kwartał. Członkowie PKGr mogą wnioskować o raporty dotyczące działalności służb i samodzielnie kontaktować się z personelem służb specjalnych, a także muszą być informowani o szczególnych wydarzeniach dotyczących służb. Ponadto PKGr musi informować Bundestag o swoich pracach, jednak przy zachowaniu przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych.

Komisja G-10 jest uprawniona do szczególnego nadzoru nad niejawnymi metodami, które ograniczają prawa obywatelskie w zakresie prywatności korespondencji, poczty i telekomunikacji. PKGr mianuje czterech członków oraz czterech zastępców do tej Komisji. Komisja jest co miesiąc informowana przez służby o przeprowadzaniu przez nie czynności związanych z kontrolą, która stanowi naruszenie przepisów o tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji. Ta niezależna Komisja, której członkowie nie muszą być deputowanymi Bundestagu, może przeprowadzić kontrolę w służbach. W ramach kontroli członkowie Komisji mogą uzyskać dostęp do wszelkich dokumentów oraz danych teleinformatycznych. Ponadto ten organ decyduje o tym, czy służby specjalne mogą przeprowadzać czynności związane z kontrolą, która narusza przepisy o tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji. Zatem, gdy zachodzi potrzeba założenia podsłuchu telefonicznego przez jedną ze służb, musi zostać złożony stosowny wniosek do Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a Komisja G-10 musi wyrazić zgodę na podjęcie takich działań. W przypadku zastosowania metod pozostających pod nadzorem Komisji, decyduje ona, czy osoby podsłuchiwane zostaną o tym poinformowane, gdy już działania operacyjne zostaną zakończone.

Kontrola w służbach odbywa się także za pośrednictwem tzw. Komisji Zaufania (Powers Committee) składającej się z członków Komitetu Budżetowego Bundestagu. Komisja musi zatwierdzić niejawne plany finansowe służb. Kontrolę realizacji budżetu oraz zarządzania finansowego w służbach przeprowadza przewodniczący Federalnego Trybunału Obrachunkowego wraz z dwoma innymi urzędnikami. Federalny Komisarz do Spraw Ochrony Danych i Wolności Informacji kontroluje, czy służby przestrzegają przepisów o ochronie danych. Opinia publiczna jest co roku informowana o działaniach podejmowanych przez służby w jawnym raporcie dotyczącym ochrony porządku konstytucyjnego.

Stany Zjednoczone Ameryki

Obowiązki wykonywania nadzoru nad Wspólną Wywiadowczą⁵⁰ w USA należą zarówno do władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej oraz sądowniczej. Niniejszy nadzór oznacza kontrolę nad służbami specjalnymi (CIA, FBI, NSA⁵¹) w taki sposób, aby ponosiły one odpowiedzialność za swoje działania. Nadzór obejmuje następujące kwestie: wykonywanie wytycznych decydentów politycznych, jakość sporządzanych dokumentów analitycznych, podjęte czynności i ich zgodność z prawem.

Należy podkreślić, że w systemie amerykańskim nadzór władzy wykonawczej nad działalnością Wspólnoty Wywiadowczej ma charakter priorytetowy (względem władzy wykonawczej oraz sądowniczej) w zakresie bezpieczeństwa narodowego oraz działalności wywiadowczej, w tym wyznaczania zakresu prowadzonych przez nie działań.

⁵⁰ Ang. Intelligence Community. Pod tym pojęciem należy rozumieć służby specjalne o kompetencjach wywiadowczych i kontrwywiadowczych.

⁵¹ CIA – Central Intelligence Agency, FBI – Federal Investigation Bureau, NSA – National Security Agency.

Uprawnienia prezydenckie odgrywają zasadniczą rolę w nadzorze władzy wykonawczej (tajne operacje⁵² prowadzone przez służby specjalne są zatwierdzane przez prezydenta). Prezydent ma ponadto uprawnienie do powoływania komisji mających oceniać sprawy wywiadowcze oraz kontrwywiadowcze⁵³. Należy podkreślić, że w ramach sprawowania funkcji nadzorczej przez władzę wykonawczą działa Prezydencka Rada Doradca do Spraw Wywiadu⁵⁴ (PIAB), w której ramach funkcjonuje Rada Nadzoru Działania Wywiadowczych⁵⁵ (IOB) mająca kompetencje do prowadzenia postępowań karnych i działań analitycznych dla prezydenta. Członkowie PIAB są mianowani przez prezydenta; są nimi osoby wyróżniające się doświadczeniem w przedmiotowej dziedzinie. W 2008 r. prezydent George W. Bush pozbawił IOB części uprawnień nadzorczych. Przed tą zmianą IOB po zdobyciu wiedzy o domniemanym bezprawnym działaniu wywiadowczym, niezgodnym z dyrektywą prezydencką, była zobligowana powiadomić prezydenta i prokuratora generalnego, obecnie zaś jest zobligowana powiadomić Departament Sprawiedliwości w celu wszczęcia postępowania karnego⁵⁶.

Należy zaznaczyć, że przy każdej z amerykańskich agencji wywiadowczych działa Biuro Inspektora Generalnego⁵⁷ (OIG) oraz Radca Generalny⁵⁸, którzy mają kompetencje nadzorcze. Biuro Inspektora Generalnego składa raporty sekretarzowi Departamentu lub dyrektorowi Agencji. W kompetencjach OIG jest prowadzenie niezależnych postępowań, audytów, inspekcji i specjalnych przeglądów zarówno personelu, jak i realizowanych zadań, w celu wykrycia oraz zapobiegania marnotrawieniu środków, nadużyciom, defraudacjom oraz promowaniu praworządności, gospodarności, wydajności i skuteczności w działaniu.

W ramach amerykańskiej egzekutywy funkcjonuje również Biuro Programów Wywiadowczych⁵⁹ (OIP) i Narodowa Rada Bezpieczeństwa⁶⁰ (NSC), które zapewniają prowadzenie rutynowych działań nadzorczych, polityki wywiadowczej dla Wspólnoty Wywiadowczej Stanów Zjednoczonych Ameryki. Działania nadzorcze w zakresie służb specjalnych prowadzi również Dyrektor Wywiadu Narodowego⁶¹ (DNI), który ma kompetencje nadzorcze w zakresie wdrażania Narodowego Programu Wywiadowczego⁶² dla służb specjalnych. Organem stricte nadzorczym w Biurze DNI jest Wspólna Rada Wspólnoty Wywiadowczej⁶³ (JICC), która jest kierowana przez DNI, a pozostałymi członkami ww. Rady są sekretarze: Stanu, Skarbu, Obrony, Energii, Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Prokurator Generalny⁶⁴.

Podstawową prerogatywą w zakresie władzy ustawodawczej są uprawnienia Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki o charakterze nadzorczym wobec Wspólnoty Wywiadowczej. Te zadania polegają na nadzorowaniu budżetu, jakości sporządzanych

⁵² Ang. *covert operations*.

⁵³ Przykładem mogą być Narodowa Komisja do Spraw Ataków Terrorystycznych czy Komisja Wywiadowcza w sprawie Iraku.

⁵⁴ Ang. President's Foreign Intelligence Advisory Board.

⁵⁵ Ang. Intelligence Oversight Board.

⁵⁶ <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-INTELLIGENCE/html/int018.html> [dostęp: 20 IX 2017].

⁵⁷ Ang. The Office of the Inspector General.

⁵⁸ Ang. General Counsel.

⁵⁹ Ang. Office of Intelligence Programs.

⁶⁰ Ang. National Security Council.

⁶¹ Ang. Director of National Intelligence.

⁶² Ang. *National Intelligence Program*.

⁶³ Ang. Joint Intelligence Community Council.

⁶⁴ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmhaff/231/23110.htm> [dostęp: 21 IX 2017].

analiz, badaniu zgodności z prawem podejmowanych działań i błędach popełnianych w pracy wywiadowczej oraz kontrwywiadowczej. Wymienione zadania są realizowane przez dwie podstawowe komisje mające uprawnienia do prowadzenia nadzoru nad Wspólnotą Wywiadowczą. Pierwszą komisją jest House Permanent Select Committee on Intelligence (HPSCI), drugą zaś – Senate Select Committee on Intelligence: Oversight Subcommittee (SSCI).

W HPSCI zasiada 22 członków, w drugiej Komisji SSCI natomiast – 15 senatorów. Partia, która ma przewagę, posiada ośmiu członków w Komisji. Kongres – poza dwiema wyżej wymienionymi Komisjami – ma również inne możliwości sprawowania nadzoru oraz kontroli nad Wspólnotą Wywiadowczą. Jedną z nich jest proces uchwalania budżetu, a zwłaszcza przyznawanie środków finansowych oraz zatwierdzanie ich wykorzystania. Podmiotem, który ma uprawnienia w powyższym zakresie, jest HPSCI i SSCI.

Istotnym uprawnieniem Kongresu jest również prawo do prowadzenia przesłuchań⁶⁵ w celu zwracania się o przekazanie informacji oraz ich uzyskiwanie od urzędników państwowych oraz ekspertów. Przesłuchania mają również aspekt nadzorczy, gdyż w ich toku członkowie Kongresu mogą uzyskać informacje o wydajności, systemie finansowania i skuteczności działań prowadzonych przez służby specjalne. Rezultatem tych przesłuchań jest sporządzanie przez jego członków raportu podsumowującego ustalenia.

Istotne są również uprawnienia senatu w zakresie zatwierdzania lub odrzucania nominacji prezydenckich na stanowiska, które pozostają w gestii prezydenta. To uprawnienie ma niebagatelne znaczenie dla obsady stanowisk we Wspólnocie Wywiadowczej (np. stanowisko Dyrektora DNI)⁶⁶.

Najważniejszym organem w ramach władzy sądowniczej, który pełni nadzór nad Wspólnotą Wywiadowczą, jest sąd właściwy w sprawach inwigilacji związanej z działaniami wywiadowczymi⁶⁷, który jest sądem federalnym ustanowionym na podstawie ustawy FISA z 1978 r.⁶⁸ Głównym zadaniem sądu jest zatwierdzanie wniosków służb specjalnych o stosowanie szeroko pojętej inwigilacji w celu zapobiegania działalności szpiegowskiej w Stanach Zjednoczonych Ameryki⁶⁹.

Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

W Wielkiej Brytanii Wspólnota Wywiadowcza, tworzona przez służby specjalne o kompetencjach wywiadowczych oraz kontrwywiadowczych (MI5, SIS, GCHQ), podlega nadzorowi ze strony władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej.

Centralnym organem rządowym odpowiedzialnym za sferę wywiadowczą w Wielkiej Brytanii jest Wspólny Komitet Wywiadowczy⁷⁰ (JIC), który jest wspierany przez Wspólną Organizację Wywiadowczą⁷¹ (JIO). Zasadniczą rolą JIC jest nadzór nad służbami specjalnymi. Jest on kierowany przez stałego przewodniczącego, który jest członkiem Służby Cywilnej. Członkowie tego organu są powoływani z poszczególnych resortów: spraw zagranicznych, obrony, spraw wewnętrznych, rozwoju międzynarodowego, skarbu, a także sił zbrojnych i gabinetu premiera. Wspólny Komitet Wywiadowczy podlega

⁶⁵ Ang. *hearings*.

⁶⁶ <https://fas.org/sgp/crs/intel/RL32525.pdf> [dostęp: 21 IX 2017].

⁶⁷ Ang. United States Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC).

⁶⁸ *Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978*.

⁶⁹ <https://www.justice.gov/nsd/office-intelligence> [dostęp: 20 IX 2017].

⁷⁰ Ang. Joint Intelligence Committee.

⁷¹ Ang. Joint Intelligence Organisation.

nadzorowi Komitetu Wywiadu i Bezpieczeństwa⁷². JIC odpowiada między innymi za formułowanie priorytetów wywiadowczych i innych zadań, które mają zostać wykonane przez służby wywiadowcze. Ponadto sprawuje nadzór nad Wspólną Wywiadowczą i jej działaniami analitycznymi. Warto podkreślić, że JIC zapewnia sporządzane przez swoich członków oceny NSC, która stanowi główne forum dyskusyjne dla rządu w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Z kolei JIO ocenia informacje wywiadowcze gromadzone przez poszczególne służby i przedstawia je ministrom w celu umożliwienia prowadzenia skutecznego procesu decyzyjnego na szczeblu politycznym. Ponadto JIO wytwarza niezależne, pochodzące ze wszystkich dostępnych źródeł, oceny w zakresie tematyki bezpieczeństwa narodowego i polityki zagranicznej, wspierając jednocześnie działania Sekretariatu Rady Bezpieczeństwa Narodowego⁷³.

Należy zaznaczyć, że strategiczne zarządzanie polityką wywiadowczą i agendą rządową w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego jest prowadzone przez Doradcę do Spraw Bezpieczeństwa Narodowego⁷⁴ (NSC), który stoi na czele Sekretariatu Rady Bezpieczeństwa Narodowego⁷⁵ (SNSC), i który zapewnia koordynację w zakresie bezpieczeństwa i działań wywiadowczych o strategicznym znaczeniu dla rządu. Ponadto Sekretariat Rady wspiera również działalnością doradcą premiera i innych ministrów.

Doradca do Spraw Bezpieczeństwa Narodowego, który stoi na czele SNSC, jest odpowiedzialny za koordynację oraz przedstawianie rządowej agendy w zakresie bezpieczeństwa narodowego, ale przede wszystkim pełni funkcję doradcy premiera⁷⁶.

Podstawowym organem o kompetencjach nadzorczych nad działaniami Wspólnoty Wywiadowczej – w ramach władzy ustawodawczej – jest Parlamentarny Komitet Wywiadu i Bezpieczeństwa⁷⁷ (ISC), ustanowiony na podstawie ustawy o Służbach Wywiadowczych z 1994 r.⁷⁸ Jego celem jest kontrola działań i wydatków MI5, SIS i GCHQ. Na podstawie ustawy o sprawiedliwości i bezpieczeństwie z 2013 r.⁷⁹ zreformowano ISC, zapewniając mu większe uprawnienia, w tym nadzór nad działaniami operacyjnymi i szersze uprawnienia w zakresie działań wywiadowczych oraz w sferze bezpieczeństwa prowadzone przez rząd. Poza trzema wyżej wymienionymi służbami specjalnymi ISC nadzoruje również działania związane ze sferą wywiadowczą Biura Premiera, w tym działania JIC oraz SNSC. Ponadto ISC zapewnia również nadzór nad Wywiadem Wojskowym i Biurem do Spraw Zwalczania Terroryzmu i Bezpieczeństwa. Członkowie ISC są mianowani przez Parlament. Komitet odpowiada także bezpośrednio przed Parlamentem. Może on również sporządzać raporty (które są kierowane do premiera) w zakresie zagadnień szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa narodowego. Członkowie Komitetu mają dostęp do materiałów niejawnych o najwyższych klauzulach w celu wykonywania swoich obowiązków związanych z pracami tego Komitetu⁸⁰.

Nadzór nad służbami specjalnymi w ramach władzy sądowniczej był do 31 sierpnia 2017 r. wykonywany przez Głównego Komisarza do Spraw Upnień Operacyjno-

⁷² Ang. Intelligence and Security Committee.

⁷³ <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmhaff/231/23110.htm> [dostęp: 21 IX 2017].

⁷⁴ Ang. National Security Advisor.

⁷⁵ Ang. Secretariat for the National Security Council.

⁷⁶ <https://www.gov.uk/government/groups/joint-intelligence-committee> [dostęp: 21 IX 2017].

⁷⁷ Ang. The Intelligence and Security Committee of Parliament.

⁷⁸ *The Intelligence Services Act 1994*.

⁷⁹ *The Justice and Security Act 2013*.

⁸⁰ <http://isc.independent.gov.uk/> [dostęp: 21 IX 2017].

-Rozpoznawczych⁸¹, Komisarza do Spraw Służb Wywiadowczych⁸² i Komisarza do Spraw Przechwytywania Komunikacji⁸³. Komisarze byli wybierani spośród byłych sędziów. Zadaniem komisarzy było monitorowanie działań podejmowanych przez służby w kontekście ich zgodności z właściwymi przepisami ustaw regulujących ich działalność. Co istotne – powyższe działania miały charakter następczy, a nie uprzedni. Wyżej wymienione działania monitorujące miały charakter kontrolny w odniesieniu do nakaźów i decyzji upoważniających do podejmowania działań, które są przygotowywane i wydawane przez poszczególne służby, nie miały jednak, co do zasady, charakteru kontrolnego co do indywidualnych przypadków. Skargi od podmiotów indywidualnych są bezpośrednio kierowane do Trybunału do Spraw Upnień Dochodzeniowo-Śledczych⁸⁴. W Wielkiej Brytanii taki nadzór jest realizowany również przez Trybunał do Spraw Upnień Dochodzeniowo-Śledczych⁸⁵.

Z dniem 1 września 2017 r. w Wielkiej Brytanii w miejsce dwóch dotychczasowych komisarzy (Komisarza do Spraw Służb Wywiadowczych i Komisarza do Spraw Przechwytywania Komunikacji) został powołany jeden nowy organ – Komisarz do Spraw Upnień Dochodzeniowo-Śledczych⁸⁶, którego zadaniem jest kontrola oraz nadzór nad służbami wywiadowczymi. Ten organ jest niezależnym podmiotem o kompetencjach nadzorczych i kontrolnych. Będzie on dysponował Biurem Komisarza do Spraw Upnień Dochodzeniowo-Śledczych⁸⁷, które przejmie zadania prowadzone przez poprzednio funkcjonujących komisarzy⁸⁸.

8. Zakończenie. Postulaty *de lege ferenda*

W doktrynie prawniczej oraz rozważaniach politologicznych dyskusja nad modelem nadzorczo-kontrolnym służb specjalnych jest żywa i przeważnie sprowadza się do wskazywania na potrzebę wprowadzenia w nim istotnych zmian, często jednak bez dokładnej ich konkretyzacji. Należy zaznaczyć, że polski model nadzoru, w znacznej mierze koresponduje z analogicznymi rozwiązaniami stosowanymi w innych, tożsamy nam prawnie państwach świata, zwłaszcza z modelem francuskim. Co więcej – wydaje się, że dyskusja w tym zakresie powinna uwzględniać zróżnicowanie celowościowe nadzoru i kontroli prowadzonych przez każdą z trójdzielnych władz, uzupełnianych w sposób racjonalny o czynnik obywatelski.

Wydaje się, że jednym z najistotniejszych elementów wymagających obecnie przekształcenia jest pozycja ministra koordynatora służb specjalnych. Funkcja ta, jak autor wykazał wcześniej, jest jednym z najistotniejszych elementów nadzorczo-kontrolnych nad służbami, odgrywając dodatkowo zasadniczą rolę w zakresie koordynowania tych służb. Wydaje się jednak, że pozycja tego ministra – szczególnie wobec innych ministrów konstytucyjnych sprawujących nadzór nad służbami mundurowymi, tj. głównie

⁸¹ Ang. Chief Surveillance Commissioner.

⁸² Ang. Intelligence Service Commissioner.

⁸³ Ang. The Interception of Communications Commissioner.

⁸⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61808/nim-november-2010.pdf [dostęp: 21 IX 2017].

⁸⁵ Ang. Investigatory Powers Tribunal.

⁸⁶ Ang. Investigatory Powers Commissioner.

⁸⁷ Ang. Investigatory Powers Commissioner's Office (IPCO).

⁸⁸ <https://www.gov.uk/government/news/investigatory-powers-commissioner-establishes-oversight-regime> [dostęp: 22 IX 2017]; <http://ipco.org.uk/> [dostęp: 22 IX 2017].

ministra obrony narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych – wymaga wzmocnienia, głównie z uwagi na czynnik jej niestałości, uzależniony od decyzji Prezesa Rady Ministrów delegującego na niego swoje uprawnienia. Zdaniem autora należy przeprowadzić debatę w zakresie zmiany modelu funkcjonowania ministra koordynatora, sprowadzającego się do uczynienia z niego ministra konstytucyjnego, z przypisanym określonym działem administracji rządowej zamiast, jak obecnie, „ministra bez teki”. Taki zabieg wymagałby również odpowiednich zmian w strukturze działów administracji rządowej i wymagałby wykreowania nowego działu, systemowo ukształtowanego przez zadania między działem „bezpieczeństwo wewnętrzne” a „obrona narodowa”.

Wykreowanie ministra konstytucyjnego po pierwsze rozwiązałoby problem jego niestałości, a po drugie – umożliwiłoby rozbudowanie niezbędnego aparatu urzędniczo-pomocniczego, który byłby go w stanie skutecznie obsługiwać. Wydaje się, że taki aparat urzędniczy (ministerstwo) mógłby pełnić nie tylko główną funkcję w zakresie nadzoru i kontroli nad podległymi mu służbami oraz w zakresie rozliczalności i zadaniowości, lecz także mógłby stanowić centrum analityczne bazujące na informacjach pochodzących z wszystkich podległych ministrowi służb. Odpowiednich zmian legislacyjnych wymaga doprecyzowanie i ukształtowanie na poziomie ustawodawczym zadań i uprawnień tego ministra np. w taki sposób, w jaki uczyniło to obecne rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra koordynatora służb specjalnych, przez wyróżnienie zadań w sferze nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi, koordynacji oraz przyznanych uprawnień, a także ich sprzężenie z ustawami kompetencyjnymi tych służb.

Na zakończenie należy wskazać, że wpływ na służby specjalne ma bez wątpienia ich odbiór społeczny, na który składa się wiele ocen cząstkowych o charakterze politycznym, prawnym, prakseologicznym i emocjonalnym dostarczanych przez organy kontroli i nadzoru nad nimi. Jakość tych ocen i sposób ich prezentowania opinii publicznej przekładają się na odbiór i podejście społeczeństwa do służb specjalnych. Wobec powyższego – organy nadzoru i kontroli powinny skupić się na formułowaniu jasnych i przejrzystych ocen, zapewniając ich prezentację szerokiemu kręgowi odbiorców.